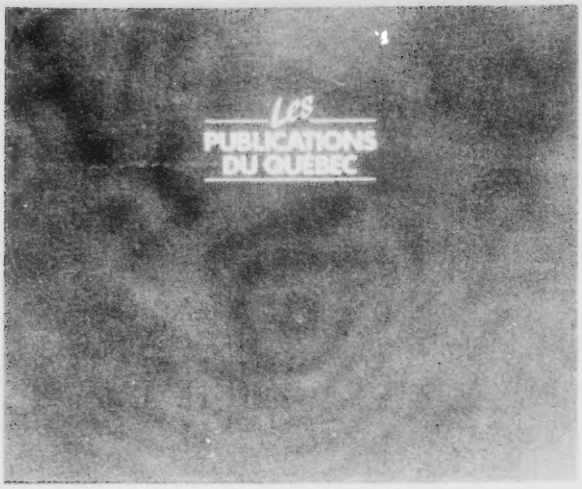
4

Synthèse critique



Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux

Frédéric Lesemann

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LES SERVICES DE SANTÉ
ET LES SERVICES SOCIAUX

Québec

4

Synthèse
critique

Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux

Frédéric Lesemann

Ce document a été préparé dans le cadre du programme de recherche de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux qui en a autorisé la publication, sur recommandation de son comité scientifique. Les idées qui y sont exprimées ne traduisent pas nécessairement celles de la Commission. Le contenu et la forme - présentation, correction de la langue - relèvent de la seule et entière responsabilité des auteurs et auteures.

Cette publication a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boul. Charest Ouest
Québec G1N 4K7

Conception graphique de la couverture:
Verge, Lebel associés inc.

(C) Gouvernement du Québec

Dépôt légal - 4e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-551-08450-4

LES NOUVELLES PAUVRETES, L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET LES SERVICES SOCIAUX

Synthèse dirigée des
connaissances

Soumise à
la Commission d'enquête
sur la santé et les services sociaux

Frédéric Lesemann
Université de Montréal
Janvier 1987

TABLE DES MATIERES

		Pages
Présentation		1
Chapitre I	Pauvreté et «nouvelles pauvretés»	4
1.1	Des «laissés pour compte» de la croissance aux victimes de la crise économique	4
1.2	Précarité et «nouvelles pauvretés»	6
1.3	Le cas des itinérants (homeless)	13
1.4	Le cas des étrangers revendicateurs du statut de réfugié	16
Chapitre 2	Données pertinentes à la connaissance et à la compréhension de la pauvreté et des «nouvelles pauvretés» au Québec	18
2.1	L'évolution du marché du travail	19
2.2	Les données relatives à l'emploi	24
2.3	Les données relatives au chômage	30
2.4	Les données relatives à l'aide sociale	32
2.5	Les données relatives à la pauvreté	36
2.6	Syntnèse	39
Chapitre 3	Pauvreté et interventions de l'Etat	42
3.1	Les années soixante	42
3.2	La période 1970-1975	49
3.3	De 1975 aux années quatre-vingts	58
Conclusion	Au coeur du problème, la question de l'emploi	89
Tableaux		96
Bibliographie		112

LISTE DES TABLEAUX

(en annexe)

1. Marché du travail. Québec et Canada. 1981-1986.
2. Population active, emploi et chômage, Québec, 1982-1986.
3. Emploi par secteur d'activité, Québec, 1980-1986.
4. Population de 15 ans et plus; population en emploi/chômeurs: population active/inactive, Québec, 1980-1986.
5. Rapport emploi/population, selon l'âge et le sexe, Québec, 1980-1986.
6. Rapport emploi/population, selon le niveau d'institution, Québec, 1980-1986.
7. Population active selon le sexe, Québec, 1980-1986.
8. Taux d'activité, selon l'âge et le sexe, Québec, 1980-1986.
9. Taux d'activité, selon le niveau d'instruction, Québec, 1980-1986.
10. Evolution de l'emploi à plein temps et à temps partiel, Québec, 1982-1986.
11. Raison donnée pour l'emploi à temps partiel, Québec. 1980-1986.
12. Taux de chômage selon l'âge, Québec, 1980-1986.
13. Taux de chômage selon le sexe, Québec, 1980-1986.
14. Taux de chômage selon le niveau d'instruction, Québec, 1980-1986.
15. Chômeurs selon la raison pour laquelle ils ont quitté leur dernier emploi, Québec, 1980-1986.
16. Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon l'aptitude au travail du chef. 1980-1986.
17. Aide sociale. Idem. 1975-1984.
18. Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon l'âge du chef, 1980-1986.
19. Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon l'âge du chef en %. 1980-1986.
20. Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon le sexe du chef. 1980-1986.
21. Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon la composition des ménages, 1980-1986.
22. Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon la composition des ménages en (%), 1980-1986.
23. Aide sociale. Nombre de bénéficiaires, 1980-1986.
24. Aide sociale. Bénéficiaires selon la situation familiale, 1980-1986.

25. Pauvreté. Nombre de familles et de personnes seules pauvres. Taux de pauvreté, 1980-1985.

26. Proportion des familles et des personnes seules à faible revenu. 1979-1985.

27. Seuils de pauvreté C.C.D.S. et seuil de faibles revenus de Statistique Canada, 1986.

28. Distribution en quintiles des revenus mesurés selon diverses façons, familles et personnes seules, Canada, 1983.

PRESENTATION

Produite dans le cadre des travaux de recherche de la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux - Commission Rochon -, cette synthèse des connaissances aborde la question des «nouvelles pauvretés» dans leur lien à la crise du travail - en particulier la transformation de l'emploi, le développement du travail à temps partiel non volontaire et du travail précaire - et à la crise des systèmes de protection sociale et de leurs objectifs de redistribution du revenu.

Le premier chapitre permet de définir la problématique de recherche, de distinguer entre d'une part les politiques de lutte contre la pauvreté des années soixante, inscrites dans une perspective d'intégration des «laissés pour compte de la croissance», de lutte contre les processus d'exclusion sociale et économique et d'autre part celles des années quatre-vingts qui tentent de trouver des solutions aux problèmes des «laissés pour compte de la décroissance», des victimes de la précarisation de l'emploi. Ce chapitre identifie également le lien étroit qui existe entre la crise de l'emploi et le défaut de protection sociale dans la production des «nouvelles pauvretés». Enfin, il aborde de façon sommaire deux manifestations particulières de la pauvreté contemporaine au Québec: celle des itinérants et celle des étrangers revendicateurs du statut de réfugié.

Dans le second chapitre, cette synthèse des connaissances rassemble les principales données statistiques récentes relatives à l'emploi, au chômage, à l'aide sociale et à la pauvreté. Une section préalable à l'exposé des données discute l'évolution du marché du travail, sa pluralisation, le développement du travail à temps partiel et de la précarisation de l'emploi. Ce chapitre met en évidence la forte aggravation des conditions de vie qui s'est produite dans la première moitié de cette décennie, mais aussi l'amélioration indéniable qui se manifeste à partir de 1985. La synthèse de ces données variées permet de faire ressortir que la question des «nouvelles pauvretés» est bien reliée à la crise de l'emploi, de son manque, de sa précarité, et qu'il s'agit là d'une question de structure de l'économie et non pas de comportements instables de la part de certains groupes (les jeunes, les femmes, en particulier) face à l'emploi.

Le troisième chapitre présente l'évolution des interventions de l'Etat relatives aux questions de pauvreté au cours des vingt dernières années au Québec. Trois sections, correspondant aux années soixante, à la période 1970-1975 et à la période 1975-1986, tentent d'articuler une compréhension synthétique des grandes caractéristiques de ces interventions. On procède en tenant compte de l'évolution des politiques de l'emploi, des politiques fiscales, des services sociaux définis au sens large - incluant les services du logement, de garde, d'aide juridique, etc. - mais aussi du rôle des mobilisations sociales dans la formulation de ces politiques. Une attention critique particulière est accordée aux débats relatifs à l'instauration d'un revenu minimum garanti dont on suit l'évolution de la conceptualisation de 1968 jusqu'au Livre blanc sur la fiscalité des particuliers de 1984 et au rapport de la Commission Macdonald de 1985. Une critique des prémisses néo-libérales de ces deux dernières formulations permet de montrer les limites d'une approche essentiellement orientée vers la régulation par le marché. Les «nouvelles pauvretés» sont justement produites d'abord par les déficiences de fonctionnement du marché et il apparaît paradoxal qu'on promeuve une soumission encore accrue des «précarisés» aux lois du marché comme solution à la crise structurelle dont ils font les frais. Enfin, toujours dans ce chapitre, on insiste sur l'importance cruciale des services sociaux dans la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci doivent être à la fois des services sociaux publics professionnels pour l'exercice des fonctions de protection auxquelles les individus vulnérables ont droit et des services sociaux communautaires pour toutes les fonctions de développement social qui sont indispensables à la réalisation concrète des droits à l'autonomie matérielle, physique et psychologique. Dans cette perspective, l'hypothèse néo-libérale d'une «monétarisation» stricte des aides pour lutter contre la pauvreté, laissant aux individus l'initiative de trouver les moyens et les supports nécessaires pour changer leurs conditions de vie est inacceptable. Au nom de l'efficacité et surtout de la non-interférence avec les lois du marché, elle fait fi des solidarités et de la recherche d'équité qui sont à la base de toute vie collective démocratique.

La conclusion insiste sur l'importance de plusieurs des critiques formulées à l'égard des interventions de l'Etat-providence. Elle souligne la nécessité d'associer systématiquement l'aide à une possibilité de travail pour les prestataires, non pas dans une perspective d'incitation à tout prix, mais dans

celle de la réalisation du droit au travail qui doit être reconnu par l'Etat et que l'Etat doit rendre réalisable concrètement en prenant l'initiative de promouvoir une politique cohérente de l'emploi, plutôt qu'une stratégie restrictive de revenus. Car le problème des «nouvelles pauvretés» est d'abord celui de l'emploi dans notre société.

Chapitre I Pauvreté et «nouvelles pauvretés»

I.1 Des «laissés pour compte» de la croissance aux victimes de la crise économique

Etudier la notion de pauvreté en 1986 au Québec comme dans toute société industrialisée, c'est inévitablement faire référence à ce qu'il est convenu d'appeler la crise du travail - en particulier la transformation de l'emploi et le développement du travail précaire - et la crise de l'Etat-providence - en particulier la mise en cause de la politique sociale et de ses objectifs de redistribution des revenus et du système d'organisation des services sociaux.

Si, comme le soulignent Grell et Wéry (1980), à la suite de l'article classique de Simmel (1908), la notion de pauvreté est éminemment relative à chacune des époques historiques où elle apparaît - on peut suivre aisément les variations de ses multiples contenus et significations au cours des siècles -, elle acquiert au début des années soixante en Amérique du Nord un statut exceptionnel. Elle devient en effet le catalyseur d'une forme d'intervention étatique toute nouvelle, de ce que nous appellerons une seconde phase du développement des Etats-providence, la première ayant été celle qui, à la suite de la grande crise des années trente a institué l'Etat keynésien qui a jeté les bases de la sécurité sociale.

La problématique contemporaine de la pauvreté est en effet indissociable du contexte de forte croissance économique qui, au milieu des années soixante, non seulement permet, mais incite les gouvernements américain, canadien et québécois à engager d'importantes dépenses publiques pour combattre la pauvreté. Indissociable également d'un contexte de mobilisation sociale et politique: mouvements de lutte pour les droits civiques aux Etats-Unis, mouvement de libération nationale au Québec, agitation étudiante, aux Etats-Unis comme au Québec. Conditions économiques sociales et politiques favorables, intervention massive, planifiée de l'Etat, à la fois dans le domaine de la sécurité du revenu et dans le développement des services sociaux, caractérisent les années soixante pendant lesquelles les pauvres vont justement être définis comme des «laissés pour compte de la croissance», mais aussi comme des «sans-pouvoirs».

Au plan de la gestion des rapports sociaux, cette période illustre le fait que la croissance permet aux élites politiques de nourrir l'illusion qu'elles pourraient résoudre les problèmes de la pauvreté sans toucher aux inégalités économiques et sociales fondamentales, la croissance permettant d'augmenter le gâteau économique sans qu'il soit nécessaire de modifier les règles du partage.

Le développement de l'intervention étatique se traduit par un développement des connaissances scientifiques des phénomènes de pauvreté, mais aussi des expérimentations nécessaires à l'implantation de mécanismes administratifs de lutte contre la pauvreté. La pauvreté est alors essentiellement définie par un manque de ressources financières et par un processus d'exclusion non seulement économique, mais politique, social et culturel, des modes de vie «normaux» dans une société donnée, (Townsend, 1979; Mossé, 1983; Harrington, 1984). L'intervention correctrice doit donc être à la fois monétaire, mais aussi institutionnelle: un ensemble de services scolaires, sanitaires, sociaux, de formation professionnelle, culturels, basés le plus possible sur la participation et la prise en charge des pauvres par eux-mêmes devrait permettre à moyen terme d'éliminer la pauvreté.

C'est cette logique d'intervention des années soixante qui est aujourd'hui remise en cause. La situation économique s'est en effet transformée: la crise rend aléatoire l'accès à l'emploi stable et rémunérateur, le chômage s'étend, les ressources budgétaires de l'Etat diminuent. Dans ce contexte, la pauvreté s'accroît; de «nouvelles pauvretés» apparaissent, alors même que l'Etat est pressé de réduire ses dépenses.

La crise apporte avec elle une mise en cause radicale de la légitimité de l'intervention de l'Etat-providence qui se traduit, dans le domaine de la politique sociale par une critique acerbe des politiques fiscales, de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et des interventions institutionnelles de services auprès des populations pauvres.

En fait, la société québécoise est aujourd'hui, comme toutes les sociétés industrialisées, confrontée à un choix politique majeur à propos de la pauvreté, mais aussi à propos de la gestion des laissés pour compte, non plus de la

croissance, mais de la décroissance: est-il socialement acceptable de s'en remettre aux «forces du marché» plutôt qu'à l'Etat pour combattre la pauvreté, d'opter pour l'efficacité plutôt que pour l'équité comme le font aujourd'hui nombre d'économistes néo-libéraux et le proposent la plupart des commissions d'enquête ou documents gouvernementaux récents portant sur la fiscalité ou la sécurité sociale?

Cette étude vise à documenter l'état actuel de la pauvreté au Québec (ses caractéristiques socio-démographiques, en particulier le développement des «nouvelles pauvretés»), en référence à l'état du marché du travail, les débats sur l'efficacité des réponses institutionnelles aux problèmes de pauvreté et les enjeux politiques des multiples réformes mises de l'avant actuellement au nom d'une plus grande efficacité de la gestion des victimes de la crise économique.

1.2 Précarité et «nouvelles pauvretés»

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, la pauvreté a surtout été définie en termes d'exclusion (en plus, bien sûr, du manque de ressources financières). Cette notion d'exclusion allait de pair avec l'intervention des services institutionnels parce qu'elle permettait justement d'établir les finalités de ces services: la réintégration sociale. La problématique de l'exclusion-réintégration s'est suffisamment développée pour acquérir une autonomie relative par rapport aux origines économiques de la pauvreté. Les services institutionnels avec leurs corps professionnels spécialisés (des éducateurs aux criminologues, des travailleurs sociaux aux organisateurs communautaires, etc.) ont construit une compréhension de la pauvreté qui allait bientôt perdre presque tout rapport avec les conditions de production économique du phénomène. Ce processus accompagnait d'ailleurs la séparation complète au plan administratif, effectuée au milieu des années soixante par le gouvernement québécois, entre les systèmes de soutien financier (aide sociale), de services sociaux et même, pendant longtemps, de services de main-d'oeuvre.

Depuis le début des années quatre-vingts, le développement de la crise économique entraîne non seulement une augmentation numérique des pauvres, particulièrement entre 1982 et 1984, mais un déplacement des catégories sociales

les plus touchées par cette «nouvelle pauvreté». Le lien entre la crise de l'emploi, le chômage et la pauvreté occupe désormais presque tout l'espace de la problématique, reléguant au second plan les formes plus traditionnelles de pauvreté issues de la problématique des années soixante qui était alors largement associée au développement des services institutionnels. Déplacement démographique donc, mais aussi institutionnel et surtout idéologique: la formulation de la problématique des «nouvelles pauvretés» est dominée par la critique néo-libérale des politiques de transferts et de services de l'Etat-providence et par le discours néo-libéral d'un recours prioritaire à la régulation des rapports sociaux par le marché. De façon certes un peu réductrice, on peut dire que l'économie de marché l'emporte sur le social-étatique. C'est dans ce terreau que prend racine la notion de «nouvelles pauvretés».

La principale caractéristique de ces «nouvelles pauvretés» est leur rapport avec la transformation du marché du travail. Celui-ci se segmente, se dualise (Piore, 1973, 1975) progressivement et, même, se pluralise (Godet, 1980) en une multitude de secteurs qui coexistent sans mécanisme de passage, de communication, d'accessibilité entre eux. A côté du secteur traditionnel caractérisé par une stabilité de l'emploi, une forte rémunération et une protection syndicale étendue, se développent des marchés marqués par la précarité des conditions de travail: incertitude de l'emploi, faibles salaires, absence de protection syndicale, etc. (Caire, 1982). On retrouve dans cette catégorie le travail à temps partiel, intérimaire, à domicile, au noir dont le développement au Québec s'est constamment accéléré depuis le milieu des années soixante-dix, au point de représenter en 1981 le type d'emploi occupé par la moitié de la population active (Brossard et Simard, 1986: 11), rapport qui continue de s'accroître régulièrement au détriment du travail à plein temps.

La précarisation de l'emploi ne doit certes pas être interprétée globalement comme une dégradation des conditions de travail pour tous les individus. Le travail à temps partiel est sans doute choisi par une majorité des travailleurs à temps partiel et il est pour beaucoup de personnes une occasion d'accroître leur maîtrise sur leur emploi du temps et donc sur leurs conditions générales de vie. Mais il ne fait aucun doute, par contre, qu'une part sans cesse croissante des personnes travaillant a temps partiel (37% en 1986 comparative-

ment à 25% en 1980, voir tableau 11) indiquent devoir se contenter de ce type de travail à défaut de trouver du travail à plein temps. En outre, il est reconnu que ce sont les travailleurs et les travailleuses qui ont le moins à offrir en termes de qualifications, de niveau de scolarité et d'expérience du marché du travail qui vont se retrouver non seulement dans le marché du travail à temps partiel, mais occuper, dans ce secteur, les emplois les plus mal protégés et dans lesquels l'exploitation de la main-d'oeuvre est la plus intense. La précarisation de l'emploi signifie pour eux la précarisation des conditions de vie, l'isolement de toute communauté de travail et l'inscription dans un processus de marginalisation tant économique que sociale (Abrahamson et al., 1986: 53).

Le développement du travail à temps partiel qui, pour une partie des travailleurs est synonyme de dégradation non seulement du statut, mais des conditions de travail, comme l'a très bien illustré et démontré Dommergues (1983) à propos des Etats-Unis, est partie constitutive de la restructuration industrielle en cours dans tous les pays industrialisés. Cette restructuration implique l'introduction de changements technologiques qui vont entraîner des réductions d'effectifs et le développement de multiples stratégies de diminution des coûts de la main-d'oeuvre de la part des entreprises pour retrouver une efficacité économique que l'organisation traditionnelle du travail ne permet plus d'atteindre, à cause de la «rigidité» des systèmes de protection que les luttes ouvrières ont permis de construire et d'institutionnaliser.

Comme le rappellent adéquatement Brossard et Simard (1986: 9) «la croissance du travail précaire comporte en elle-même la mise en cause des principes traditionnels keynésiens de régulation du système économique et social par la protection de l'emploi régulier à plein temps. Désormais ce n'est plus tant l'Etat-providence fondé sur ce type d'emploi soutenu par l'action syndicale, mais bien l'entreprise et le marché qui vont directement exercer leur régulation grâce à la flexibilité que permet le développement de l'emploi précaire».

Chômage et précarité des conditions de travail sont donc directement à l'origine de l'apparition du risque des «nouvelles pauvretés». Mais encore faut-il, pour que ce risque se réalise, que la protection sociale accordée par l'Etat soit déficiente: épuisement ou non-accessibilité des prestations d'assu-

rance-chômage, insuffisance des prestations d'aide sociale comme c'est le cas au Québec pour les personnes aptes au travail de moins de trente ans, ou encore, comme il arrive dans la plupart des pays, absence de «filet de sécurité» pour certaines catégories non prévues dans les programmes catégoriels d'aide. Aucun programme d'aide sociale pour les jeunes aptes au travail et sans responsabilité familiale n'existe, par exemple, dans la plupart des pays européens ni aux Etats-Unis. Or ces jeunes sont justement les plus touchés par le chômage ou le travail précaire.

Il est ici important de préciser la genèse de cette notion de «nouvelles pauvretés». C'est, à notre connaissance, dans le rapport final de la Commission des communautés européennes (CEE) du «premier programme de projets et études pilotes pour combattre la pauvreté» publié en décembre 1981 que l'on trouve une des premières mentions officielles de la notion «nouvelles pauvretés». On sait que la Communauté économique européenne (CEE) a mis sur pied en 1974 dans le cadre de la crise économique naissante un vaste programme d'action sociale directement destiné à faire échec au risque croissant du chômage. Ce sont le Rapport relatif à l'évaluation de ces programmes (1981) et en particulier le Rapport préliminaire français (1980) qui mettent en évidence les «nouvelles pauvretés» dans leur lien avec la précarisation du travail.

Cette notion a été diffusée publiquement par au moins trois journaux français importants qui y ont consacré des dossiers: Libération «Qui sont les nouveaux pauvres» (19-20 janvier 1983). Le Nouvel Observateur «Les nouveaux pauvres» (12 octobre 1984) et L'Express «Qui a peur des pauvres» (2 novembre 1984). La description de ces «nouveaux pauvres» correspond explicitement à la conjonction de ces deux dimensions de la crise: celle de l'emploi et celle de la politique sociale. Le terme clé du processus de production des «nouvelles pauvretés» par rapport au chômage est celui de «basculement»: des catégories entières de la population: jeunes peu scolarisés et sans expérience de travail, femmes chefs de famille et donc irrégulièrement disponibles pour le marché du travail. ces catégories qui, dans une économie en croissance parviendraient à s'insérer dans le marché du travail «basculent» dans la misère. Mais il n'y a de «nouvelles pauvretés» que dans la mesure où la protection sociale fait défaut. Il est donc particulièrement significatif, du point de vue de notre problématique de recherche.

de constater que la notion de «nouvelles pauvretés» est apparue dans un pays qui ne connaît pas l'existence d'un régime, telle l'aide sociale, garantissant un niveau de vie minimal à toute personne ou famille dans le besoin.

En France, par exemple, les caisses d'assurance-chômage ont, face à la montée du chômage, considérablement diminué, dès 1983, l'accès aux prestations, ainsi que la durée de leur octroi. Cette restriction a eu pour effet d'exclure en dix-huit mois plus de 600 000 personnes du système de protection. Ce sont ces «laissés-pour-compte de l'indemnisation» (Le Nouvel Observateur, 1984: 21) qui grossissent la cohorte des «nouveaux pauvres».

Cet exemple illustre de façon dramatique à quel point les nouvelles pauvretés sont bien sûr originellement engendrées par la crise de l'emploi, mais aussi ne se manifestent que lorsque les victimes du chômage ou de la précarité de l'emploi se voient dénier toute protection sociale adéquate. A défaut d'un choix politique en faveur d'une extension de la protection, rendu très aléatoire en période de crise économique et de crise de légitimité de l'Etat-providence, il ne reste que le recours aux organisations de charité, aux soupes populaires et aux abris temporaires pour les plus démunis: les élans du coeur, à défaut de la raison d'Etat (Revue internationale d'action communautaire, 1986: 3).

> «Les problèmes posés par la nouvelle pauvreté sont exemplaires des difficultés auxquelles l'Etat-providence est, aujourd'hui, confronté pour s'adapter. Cet Etat-providence est traditionnellement structuré autour de deux pôles: un filet de protection garantissant tout un ensemble de droits sociaux (assurance-maladie, indemnités de chômage, allocations diverses), d'une part, et des mécanismes d'assistance destinés à traiter les cas sociaux atypiques, d'autre part. Sa logique historique conduisait à accentuer progressivement la part des droits sociaux par rapport aux mécanismes d'assistance. L'idéal vers lequel on tendait était ainsi de restreindre l'assistance à des situations quantitativement limitées de marginalité, la pauvreté étant justement définie comme un phénomène de marginalisation sociale, économique et culturelle. Vers le milieu des années '70, l'instauration d'un minimum vieillesse décent et la définition de droits protecteurs pour des populations «vulnérables» (handicapés, mères célibataires, etc.) avaient fait croire que cet idéal était pratiquement à portée de main. Le développement de la

> nouvelle pauvreté fait éclater cette figure. le chômage de longue durée aboutit, en effet, à multiplier les situations de marginalité. Deux voies sont ouvertes pour y faire face: resserrer les mailles du filet de la protection sociale, en redéfinissant, en particulier, les règles de l'indemnisation du chômage, ou développer les structures d'assistance.
>
> La philosophie sociale sur laquelle est construit l'Etat-providence impliquerait de choisir la première, et donc de renforcer le système des règles et des droits sociaux. Le problème est celui des effets pervers qui pourraient en résulter. L'attribution de droits automatiques pour plus de 600 000 chômeurs de longue durée risquerait, en effet, de modifier les réactions des chômeurs de courte durée et d'introduire un nouveau biais dans les comportements de recherche d'emploi. La bonne solution, du point de vue de la morale sociale, apparaît donc comme discutable au regard de ses incidences économiques potentielles. Faut-il en conséquence se contenter d'élargir les systèmes traditionnels d'assistance? (...) On ne peut, en outre, aider une population de 600 000 personnes comme s'il ne s'agissait que d'une addition de cas particuliers. Le vieux debat entre une logique des droits sociaux et une logique de l'assistance, que l'on pensait historiquement tranché, est remis à l'ordre du jour dans nos sociétés en crise.»
>
> Pierre Rosanvallon, L'Express, 2 novembre 1984

Aux Etats-Unis, la question des «nouvelles pauvretés» s'articule également autour de cette double problématique d'une précarisation de l'emploi et d'une déficience de la protection sociale. Michael Harrington - auteur, en 1962, du célèbre The Other America, qui allait directement contribuer au déclenchement de la guerre à la pauvreté - a publié en 1984 un nouveau bilan de la situation de la pauvreté aux Etats-Unis sous le titre The New American Poverty. Il y décrit cette nouvelle misère qui est celle des travailleurs mis à pied par la restructuration industrielle, celle de nombreuses minorités raciales et ethniques, en particulier Noirs et Chicanos, mais aussi, ces nouveaux pauvres que sont tout simplement des jeunes familles biparentales blanches qui constituaient en 1982 le plus grand groupe de pauvres, soit 40% de la totalité des pauvres américains (Harrington, 1984: 46). En effet, des pans entiers de la classe ouvrière américaine, traditionnellement bien protégée par les grands syndicats, connaissent la pauvreté, à cause des mises à pied massives et du déclassement qu'entraîne la restructuration industrielle.

Le Washington Post (National Weekly Edition, 19 janvier 1987, p. 9) rapporte les résultats d'une enquête commandée par le Congressional Joint Economic Committee analysant les effets sur les revenus des travailleurs des changements d'emplois dus aux congédiements entre 1979 et 1984. Au cours de cette période, 8 millions d'emplois ont été créés aux Etats-Unis. Près de 3/5 d'entre eux offrent une rémunération annuelle de moins de 7 000$ (en dollars de 1984), comparativement à seulement 1/5 d'emplois dans ce cas pour la période 1973-1978. En outre, l'étude indique que ce sont les hommes blancs, traditionnellement les mieux payés des travailleurs américains, qui sont les grands perdants de ces changements de salaires: 97% des nouveaux emplois occupés par un homme blanc au début des années quatre-vingts procurent un revenu de moins de 7 000$ annuellement. L'article du Washington Post fait également mention d'une seconde étude, menée, celle-ci, par le Committee for Economic Development, sur les effets sur le revenu des changements d'emplois entre 1973 et 1982. Parmi les 5.1 millions de travailleurs qui ont dû changer d'emploi, 45% gagnaient autant ou davantage dans le nouvel emploi que dans le précédent. Parmi les cols bleus, 29% ont vu leur revenu de travail à plein temps diminuer d'au moins 25% et 10% ont connu des pertes de revenus pour leur travail à plein temps d'au moins 50%. Pour les cols blancs, les chiffres sont respectivement de 24.4% et 7.4%.

Quand on sait qu'aux Etats-Unis la protection sociale et sanitaire est largement assurée dans le cadre des contrats de travail d'entreprises plutôt que par des politiques publiques, on imagine l'impact que peut avoir la perte d'emploi ou le développement massif d'un travail très faiblement rémunéré, sur les conditions de vie.

Ces brèves références à l'évolution récente de l'emploi et de la politique sociale en France et aux Etats-Unis permettent d'illustrer les processus d'émergence des «nouvelles pauvretés». Celles-ci sont également bien réelles au Québec, même si, comme nous le verrons au chapitre 2, leur manifestation est moins explicite, à cause, très probablement, de la relative étendue du système de protection sociale. Par contre, là où la protection est par trop restrictive, les manifestations de «nouvelles pauvretés» sont évidentes. Les jeunes de moins de 30 ans aptes au travail et bénéficiaires de l'aide sociale sont là pour en témoigner.

La crise de l'emploi, le développement du travail précaire mettent en évidence les trous du filet de la protection sociale et posent de façon dramatique, en période de restriction budgétaire, la question de l'extension du rôle de l'Etat-providence et de la réalisation des droits sociaux.

*

Notre mandat de recherche comprend, outre la problématique principale de l'émergence des «nouvelles pauvretés» dans leur lien à la crise de l'emploi et à la crise des systèmes de protection sociale, une clarification du phénomène de la multiplication récente des itinérants. Comme nous allons l'expliquer, ce phénomène, limité dans son ampleur, typiquement urbain, ne nous apparaît qu'indirectement relié à la problématique des «nouvelles pauvretés» dans le sens où nous la définissons: les itinérants sont bien entendu des «sans travail» et ils paient cher leur tribut à la crise de l'emploi; mais ils sont aussi des personnes qui pour des raisons subjectives (alcoolisme, drogue, maladie mentale, rupture des liens familiaux, etc.) se retrouvent totalement démunies matériellement et psychologiquement, et incapables de fonctionner dans un système social fortement institutionnalisé. Dans ce sens, nous allons synthétiser immédiatement les rares informations disponibles sur le sujet, mais nous ne l'approfondirons pas davantage.

Par ailleurs, un autre groupe de personnes pauvres, les étrangers revendicateurs du statut de réfugié, a récemment retenu l'attention des journaux et de l'opinion publique. Etant donné les incidences sociales de cette problématique particulière, nous avons jugé à propos d'apporter quelques informations de clarification.

1.3 Le cas des itinérants («homeless»)

Les itinérants en milieu urbain, dont le nombre n'a cessé de croître au cours des dernières années, dans un rapport sans doute corrélatif à l'extension de la crise économique, posent une question difficile au système de protection sociale. Dans la mesure où ce système est censé garantir des conditions de vie minimales à toute personne dans le besoin, comment se fait-il qu'une popula-

tion estimée à 10 000 personnes pour Montréal se retrouve dans le plus complet dénuement?

S'il est vrai que les villes industrialisées ont traditionnellement toujours connu une population de clochards, jusqu'à récemment limitée à quelques centaines d'individus pour Montréal, dont on peut penser qu'ils ne connaissaient pas ou ne voulaient pas connaître les possibilités de soutien public auxquelles ils avaient droit, les «nouveaux itinérants» par contre semblent être caractérisés par leur jeunesse et par une forte composante féminine. Il existerait ainsi à Montréal 3 000 femmes devenues récemment itinérantes dont la moyenne d'âge est de moins de 30 ans (Relations, novembre 1986, p. 264; Le Devoir, 10 septembre 1986).

Cette information est d'une grande importance car elle corrobore les déclarations répétées d'organismes jeunesse tel le Bureau de Consultation Jeunesse qui a souligné à plusieurs reprises au cours des trois dernières années la situation économique, psychologique, humaine désastreuse de plusieurs milliers de jeunes. Le BCJ évalue à 50 000 le nombre de jeunes démunis qui vivent sans aucune protection, «hors-système, en deça du niveau économique des prestations de l'aide sociale» et qui ne comptent que sur leur «débrouillardise» pour survivre (Le Devoir, 10 octobre 1986). Le chiffre de 10 000 semble cependant plus proche de la réalité, si l'on parle strictement des itinérants.

Il ne fait aucun doute qu'une partie importante de cette population itinérante jeune est directement victime de l'insuffisance flagrante des prestations d'aide sociale accordées aux jeunes de moins de trente ans. Dans ce sens le «filet de sécurité» est quasi inexistant pour cette catégorie de la population et l'itinérance dégradante en est le résultat direct. Mais il faut bien souligner que l'itinérance se manifeste probablement chez des jeunes qui cumulent les déficits. Une étude, à paraitre en 1987, menée par le Dr. Yves Lamontagne, de la Fondation des maladies mentales, auprès de jeunes itinérants de moins de 30 ans à Montréal met en évidence l'incidence des conditions de vie familiale négatives (violence, drogue, alcoolisme, maladie mentale) sur le statut d'itinérants de ces jeunes. Un article récent de Madeleine Gauthier (1986: 15 ss.) met en évidence à quel point l'existence ou l'inexistence d'un support

familial est déterminante pour les jeunes confrontés à l'extrême pauvreté. C'est ce support financier et affectif qui va généralement faire la différence entre la pauvreté et la misère. Dans ce sens, le chômage n'est pas le seul facteur de «clochardisation» d'une partie grandissante de la jeunesse. Ce que les statistiques sur la pauvreté ne disent pas, par exemple, c'est que dans les périodes d'attente, la rupture de liens familiaux liée à celle des liens sociaux due à l'inactivité ou à l'éloignement décuplent les risques de misère (p. 26). C'est surtout chez les jeunes qui vivent seuls, sans liens familiaux ou autres et qui sont moins scolarisés, que le chômage va devenir le déclencheur d'une situation latente de pauvreté où plusieurs facteurs se conjuguent (p. 27). L'étude que Michelena (1983) a menée auprès de jeunes ayant pour la plupart connu une éducation entièrement prise en charge par les institutions et les foyers d'accueil est à cet égard éloquente.

Même pour les itinérants la problématique de la crise de l'emploi est déterminante, mais elle n'est pas en soi suffisante pour expliquer l'itinérance. Outre l'absence de soutien familial ou social on retrouve parfois parmi les itinérants des problèmes de santé mentale, de drogue, d'alcoolisme. Il faudrait évaluer l'impact des politiques de désinstitutionnalisation des hôpitaux psychiatriques sur la multiplication du nombre des itinérants. De nombreux témoignages d'intervenants sociaux de CLSC, de ressources communautaires en santé mentale semblent confirmer l'incidence importante de la désinstitutionnalisation sur la croissance du nombre d'itinérants-es. L'étude approfondie qu'entreprend le Conseil canadien de développement social (CCDS), le recensement national qu'il a mené le 22 janvier 1987 devraient permettre d'acquérir une connaissance beaucoup plus précise du phénomène tant au Québec qu'au Canada.

On est loin, bien sûr (et cela constitue a contrario une démonstration de la nécessité d'un système public d'aide en fonction du besoin et non-discriminatoire quant à l'âge) de la situation qui prévaut aux États-Unis où de plus en plus de familles entières se retrouvent itinérantes.

C'est cette situation dramatique des nouveaux pauvres constitués de familie dont les parents n'ont tout simplement pas de travail, donc pas de revenus ni de protection sociale qu'un article récent de Newsweek (12 janvier

1987) a mis en évidence. Les familles biparentales sont devenues le groupe de personnes sans demeure fixe qui croît le plus rapidement. Une enquête récente menée dans 25 villes américaines par la Conférence des maires américains (US Conference of Mayors) a montré que les familles comptent pour 28% des sans-abris en milieu urbain, soit une augmentation de 22% de cette catégorie au cours de l'année 1985-86, effet direct du déni d'accès aux programmes sociaux, des coupures dans les programmes existants mais aussi dans les subventions aux logements à loyer modique réservés aux personnes à bas revenus dont un bon nombre ont été mis en vente ou confiés au secteur privé au cours des dernières années.

1.4 Le cas des étrangers revendicateurs du statut de réfugié

Etant donné l'actualité brûlante de la question des étrangers revendicateurs du statut de réfugié, nous avons jugé pertinent d'apporter quelques informations statistiques relatives à cette catégorie de personnes particulièrement susceptibles d'être touchées par la pauvreté.

La loi canadienne de l'immigration n'autorise en principe personne à immigrer au Canada sans avoir obtenu préalablement au départ du pays d'origine un visa d'immigration émis par un représentant du gouvernement fédéral à l'étranger. Cependant, pour des raisons exceptionnelles et «à titre humanitaire», un étranger peut revendiquer à son arrivée au Canada le statut de réfugié. Le délai d'examen de sa demande par les autorités peut exiger souvent plusieurs années pendant lesquelles le gouvernement accordera à cette personne des prestations d'aide sociale pour lui permettre de survivre et bientôt un permis de travail provisoire pour qu'elle soit en mesure d'assurer sa propre subsistance. En raison des restrictions à la loi d'immigration, plusieurs personnes prennent la filière de la revendication du statut de réfugié.

Jusqu'en 1982, 400 à 500 personnes se prévalaient de cette procédure, mais ce nombre a brutalement augmenté depuis: 1 500 en 1983, 4 000 en 1984, 7 000 en 1985 et 13 041 en 1986. L'immense majorité des revendicateurs proviennent de pays du Tiers-Monde (La Presse, 16 janvier 1987) et leur soudain accroissement est relié pour une part à l'application de la nouvelle loi améri-

caine d'immigration qui menace d'expulsion les personnes travaillant sans les documents d'immigration et de travail requis. En outre des «campagnes» organisées dans certains pays par des agents sans scrupules qui incitent des citoyens démunis à immigrer au Canada en se prévalant du statut de revendicateur, ont contribué à la croissance rapide de nombre des revendicateurs. Il faut enfin tenir compte de l'existence des conflits et des guerres qui font rage partout dans le monde et de la détérioration réelle des droits humains dans nombre de pays pour comprendre dans ses multiples dimensions le phénomène de la croissance rapide du nombre de revendicateurs.

Une étude préparée pour le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec (Audet, 1986) relative aux prestations d'aide sociale accordées aux personnes immigrées montre qu'en janvier 1986, environ 3 650 ménages recevant des prestations d'aide sociale au Québec avaient un chef revendiquant le statut de réfugié, pour un total de plus de 5 400 bénéficiaires (p. 12). 72% des revendicateurs avaient alors entre 18 et 44 ans, 97% étaient aptes au travail. Les revendicateurs - dont la prestation mensuelle moyenne versée aux ménages était de 378$ en janvier 1986, comparativement à 453$ pour les ménages dont le chef est natif du Canada (p. 11) - représentaient 88% des immigrants inscrits à l'aide sociale en janvier 1986 et entrés au Canada en 1985. Cette catégorie de bénéficiaires a cependant la caractéristique de demeurer peu de temps dépendants de l'aide sociale. Leur nombre par contre chute radicalement en fonction de la durée de résidence au Québec, ne constituant plus que 20% des ménages immigrés en 1983. (p. 8).

Il s'agit donc d'une population aux caractéristiques sociales et administratives très spécifiques, evidemment très vulnérable à la pauvreté dans les toutes premières années de séjour, mais dont la volonté et les capacités d'intégration économique généralement très fortes permettent de surmonter les handicaps liés au processus d'immigration généralement synonyme de déracinement. Bien evidemment, cette population aura toutes les chances de réaliser son intégration économique en acceptant d'occuper les emplois les plus précaires aux conditions de salaire et de protection les plus défavorables. Elle aura toutes les chances de demeurer dans la grande pauvreté, sans dépendre pour autant du système de protection sociale.

Chapitre 2 Données pertinentes à la connaissance et à la compréhension de la pauvreté et des «nouvelles pauvretés» au Québec

Ce chapitre présente l'information statistique de base nécessaire à une connaissance et à une compréhension du phénomène de la pauvreté au Québec en 1986. Etant donné le lien explicite établi dans notre problématique de recherche entre l'environnement économique et la pauvreté, nous avons regroupé nos commentaires en fonction des données relatives à l'emploi, au chômage, à l'aide sociale et à la pauvreté. Préalablement, nous exposons les caractéristiques de l'évolution récente du marché du travail. Une brève synthèse de l'ensemble des données clôt ce chapitre.

Les tableaux sont rassemblés en annexe.

Signalons d'emblée que toutes ces données statistiques traduisent un mouvement similaire: celui de la forte récession économique qui s'est manifestée à partir de l'automne 1981 et qui s'est prolongée jusqu'au printemps 1983, moment à partir duquel la situation de l'économie et de l'emploi s'est progressivement et continuellement améliorée, jusqu'à aujourd'hui. Le sommet de la crise est donc atteint en 1982 et 1983, sauf pour les statistiques de l'aide sociale qui sont décalées d'un an, à cause de l'arrivée massive de personnes aptes au travail ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Les plus récentes statistiques disponibles pour 1985 et 1986 indiquent une amélioration de la situation de l'emploi, une diminution du chômage, du nombre de prestataires d'aide sociale et même de la pauvreté. On peut avancer l'opinion que d'une façon générale et globale, la situation économique et sociale est aujourd'hui à peu près comparable à celle qui prévalait en 1980-81, avant la dernière récession. Mais il ne faut pas oublier qu'à l'époque, cette situation était jugée comme étant nettement détériorée par rapport à celle qui avait prévalu pendant les années soixante-dix.

Au-delà des constats globaux, il faudra lire attentivement les chiffres car des transformations majeures de l'économie sont en cours, des déplacements importants de catégories de populations se produisent, la pauvreté change de configuration sociologique, en lien étroit avec l'évolution du marché du travail.

2.1 L'évolution du marché du travail

Avant de présenter une synthèse sommaire des principales données relatives à l'évolution de l'emploi par secteurs d'activité, du taux d'occupation, du taux d'activité et de l'évolution du travail à temps partiel, nous jugeons pertinent d'esquisser l'évolution récente du marché du travail et d'indiquer les termes de quelques débats qu'elle suscite.

2.1.1 La structure du marché du travail s'est considérablement modifiée au cours des quinze dernières années: chute continuelle des emplois industriels (auxquels a traditionnellement été associé l'essor du syndicalisme ouvrier) et stagnation de l'emploi dans le secteur tertiaire car l'innovation technologique entraîne des gains de productivité dans ce secteur qui en diminuent le nombre d'emplois. Voir le film de S. Bissonnette: Quel numéro/What number (1984).

Le marché du travail s'est également modifié à cause des faibles taux de croissance et de la stagnation économique qui ont persisté depuis plus de dix ans, entraînant une augmentation continuelle du chômage. Les multiples tentatives de relance par interventions gouvernementales interposées: subventions aux entreprises, création d'emplois publics, soutiens aux initiatives communautaires n'ont pas réussi à enrayer ce chômage structurel.

Pour nombre d'économistes, la croissance ne peut plus désormais par elle-même créer plus d'emplois. C'est pourquoi experts et planificateurs préconisent le développement d'une économie secondaire ou sociale (comme on la qualifie en France) ou encore «communautaire» comme la désigne le rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (1986).

2.1.2 Le marché du travail s'est également modifié par l'accentuation du développement d'une pluralité de marchés du travail - et non seulement d'une dualité de marché - qui coexistent mais demeurent étanches les uns par rapport aux autres, en particulier en ce qui concerne le niveau de protection sociale et syndicale de l'emploi, sa stabilité, son niveau de compétence requise, son niveau de rémunération, etc. (voir 1.2). L'emploi fortement protégé, à plein temps, décline en importance au profit d'un emploi plus exposé et donc plus

fragile et/ou à temps partiel. Le développement du travail précaire, caractérisé par une absence de protection et de sécurité, des conditions de travail très difficiles, des salaires très bas s'inscrit dans cette pluralisation des marchés du travail. Il comprend le travail à domicile déclaré ou clandestin. (Voir Messier, 1985: 15). Il inclut beaucoup de travaux à forte composition de main-d'oeuvre, le plus souvent féminine et/ou immigrante, que ce soit les «sweatshops» ou les industries de l'électronique, comme l'a fort bien décrit Dommergues (1983), mais aussi le travail à domicile déclaré ou clandestin comme on le retrouve illustré dans le court film de l'ONF: Le travail piégé, (1984).

Le nombre d'emplois à temps partiel a considérablement augmenté pendant les années '70. De 1975 à 1979, les emplois à temps partiel ont crû de 46.2% alors que les emplois à plein temps ont connu une croissance de 3.9%. Pendant cette période, 47.6% des nouveaux emplois créés au Québec ont été des emplois à temps partiel. (Messier, 1985: 13).

2.1.3 Le marché du travail s'est enfin modifié sur le plan démographique: accroissement considérable de la main-d'oeuvre (phénomène de «baby-boom») et arrivée massive des femmes sur le marché du travail. Les femmes représentaient en 1981 40% de la main-d'oeuvre contre 32% en 1971, 27% en 1961. Leur taux de participation au travail (c'est-à-dire le rapport population féminine totale/main-d'oeuvre) était de 38.7% pour les 15-19 ans, 79.9% 20-24 ans; 59.4%: 25-34 ans, 58.3%: 35-44 ans et 48.1%: 45-54 ans au Québec en 1982 (Messier, 1985: 11). Le taux moyen était de 45.9%.

Il est intéressant de noter que le taux de participation des mères ayant des enfants de moins de 6 ans à charge était de 44.6% en 1981 comparativement à 32.6% en 1976. La progression est donc très rapide. Certains économistes (Fortin, 1986) prédisent que l'accroissement démographique devrait être résorbé d'ici le milieu de la prochaine décennie et que le chômage devrait s'en trouver du même coup considérablement réduit. Si la prévision d'une baisse démographique est partagée par tous les analystes, l'évaluation de son impact sur l'évolution du taux de chômage est loin de faire l'unanimité.

2.1.4 L'essor du travail à temps partiel et la précarisation des statuts de travail.

Dans une étude préparée dans le cadre des travaux de la Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail, Brossard et Simard (1986) présentent les caractéristiques récentes de l'évolution de l'emploi, en particulier des «statuts de travail». Il s'agit d'une recherche inédite puisqu'elle établit ses conclusions à partir de l'examen d'une année entière (1980) et non simplement à partir des heures travaillées hebdomadairement. Elle permet de formuler un constat central: L'emploi-type, permanent, à plein temps a considérablement diminué, au point que «la moitié de la population active en 1980 travaillait à plein temps sur une base régulière, tandis que l'autre moitié ne participait que partiellement, sous diverses formes» (p. 19). Aussi, selon les auteurs, devient-il «évident que l'emploi permanent à plein temps ne peut plus être défini comme la norme, le type, en somme l'étalon à partir duquel on mesure les autres formes d'emploi qui sont dès lors considérées comme secondaires, anormales et atypiques». (p. 11) On est plutôt en présence d'une «prolifération des situations et statuts de travail» (p. 11).

En 1981 donc, 50.7% de personnes travaillaient à plein temps et 49.3% à temps partiel (p. 19). Les travailleurs à temps partiel, travaillant régulièrement ne représentaient que 40% de la population active. Les travailleurs occasionnels (c'est-à-dire travaillant à temps plein ou à temps partiel, mais pas toute l'année) comptent pour 39.9%. La part du travail à temps partiel (régulier à plein temps: 31% vs 69.8% en 1951: N/A pour 1961: 46% vs 54% en 1971: 49.3% vs 50.7% en 1981.

2.1.5 Une forte concentration de jeunes et de femmes dans le travail à temps partiel et dans le travail précaire.

Parmi les <u>salariés réguliers</u> à plein temps, soit 49.1% du total des salariés, on constate que les <u>jeunes</u> de 15 à 24 ans sont fortement sous-représentés (15.6% alors qu'ils constituent 25.6$ du total des salariés): il en est de même pour les femmes (34.1% comparativement à un total de 40.9). A l'inverse, les femmes sont surreprésentées parmi les salariés à temps partiel: 68.5% (en

référence à 40.9% de femmes salariées au total), de même que les jeunes: 32.7% (en référence à 25.6%). Le sexe et l'âge sont donc très déterminants quant aux catégories travaillant à temps plein ou à temps partiel.

Parmi les salariés occasionnels, on constate, là encore une très forte surreprésentation des jeunes de 15-24 ans: 36.9% (alors qu'ils constituent 25.6% du total des salariés), une légère surreprésentation des femmes 45.6% (vs 40.9 du total des salariés). Pour 70.1% des jeunes, l'entrée sur le marché du travail ne se fait pas par un travail régulier, à plein temps.

Les 15-29 ans, tant hommes que femmes sont «particulièrement atteints par les diverses formes de restructuration du travail. Les derniers arrivés sur le marché du travail sont ou contractuels, ou temporaires, ou occasionnels, et sont bien souvent rémunérés sous forme d'honoraires. Ils sont les premiers touchés par les changements technologiques et les coupures budgétaires. Ce type de travail comporte de plus, l'absence d'avantages sociaux, de congés de maladie, d'assurances collectives, de régimes de pension, et le reste. Les jeunes subissent encore plus que les autres les effets des réglementations de toutes sortes et les acquis des syndicats, comme la sécurité d'emploi liée à l'ancienneté». (Gauthier 1986: 5, citant Langlois, 1986a).

2.1.6 Travail à temps partiel: choix ou contrainte?

Beaucoup d'économistes insistent aujourd'hui sur le fait que travailler à temps partiel résulte d'un choix et non d'une limite de l'offre de travail. La question doit être examinée de plus près dans le cadre de notre réflexion sur les «nouvelles pauvretés».

Une enquête sur le temps partiel a montré qu'effectivement le travail à temps partiel résulte d'un choix pour une portion importante de la main-d'oeuvre féminine, mais que la raison du manque de travail à plein temps revient de plus en plus fréquemment depuis 1975 (Messier, 1985: 25). Par contre, les hommes qui travaillent à temps partiel invoquent le manque de travail à plein temps dans 40% des cas. Une autre étude menée en 1982 par la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel révèle que si des travailleurs à temps partiel

déclarent à 73% ne pas vouloir que leurs horaires hebdomadaires soient augmentés. 27% de cette même catégorie de travailleurs se déclarent par contre insatisfaits de leur statut de travail (Le travail à temps plein, Travail Canada, 1983: 24 , cité par Brossard-Simard 1986: 11). Enfin, Statistique Canada publie des résultats qui démontrent une très rapide progression du travail à temps partiel non volontaire: de 17% en 1976 à 25.2% en 1980, 36.6 en 1982, 37.3% en 1984, 36.6% en 1986 (voir tableau 11). Ces chiffres expriment à leur tour l'influence de la crise économique du début de la décennie sur l'emploi, mais aussi, à cause de leur persistance, la transformation profonde de l'emploi qui s'est instaurée avec la récession de 1981-83.

Ainsi plus du tiers des travailleurs à temps partiel doivent, depuis 1982, se contenter du travail à temps partiel et du statut fragile qui l'accompagne. Le travail à temps partiel acquiert en effet une signification tout autre s'il vient compléter les revenus d'une famille que s'il doit assurer le revenu unique d'un ménage. Il peut dans un tel cas signifier une réelle précarité pour un ménage, d'autant plus qu'il y a d'excellentes chances que les personnes qui cherchent du travail à plein temps mais sont dans l'incapacité d'en trouver soient justement des personnes qui ont peu à offrir sur le marché de l'emploi: faible scolarité, expérience limitée, jeunesse, sexe féminin, autant de caractéristiques qui statistiquement peuvent contribuer à limiter les chances d'accès au marché de l'emploi stable et à plein temps.

Une autre étude très récente (Akyeampong, 1986) démontre que le travail à temps partiel non-volontaire varie en corrélation directe avec la crise de l'emploi:

> «Au cours de la décennie 1975-1985, le nombre de travailleurs obligés d'accepter un emploi à temps partiel a quintuplé, passant de 109 000 en 1975 à 516 000 en 1985 ... Un peu plus de la moitié (53.0%) de la hausse totale de l'emploi à temps partiel au cours de cette période était du temps partiel involontaire ... En outre, la part du temps partiel non choisi dans la croissance totale de l'emploi a été beaucoup plus importante entre 1981 et 1985 qu'au cours des cinq années antérieures... Le nombre de travailleurs obligés d'accepter du travail à temps partiel a augmenté de 248 000, ce qui représente 81.2% de la

croissance totale de l'emploi pendant cette période et 92.0% de la croissance de l'emploi à temps partiel» (pp. 151 et 153).

Et l'auteur de conclure sa démonstration en ces termes: «La croissance du temps partiel non choisi au Canada reflète une incompatibilité croissante entre les régimes de travail offerts par les employeurs (en particulier dans le secteur des services dont la croissance est rapide) et les régimes de travail demandés par une population active en voie d'expansion» (p. 156).

Dans ce contexte, il n'est pas idéologiquement neutre que beaucoup d'économistes tendent aujourd'hui à décrire le travail à temps partiel strictement en termes de préférences et d'attitudes de comportements (voir nos développements sur le néo-libéralisme au chapitre 3), d'instabilité de choix délibéré, bref qu'ils insistent sur l'autonomie de décision et de responsabilité des travailleurs plutôt que sur les contraintes structurelles du marché du travail comme facteur explicatif principal. Assister à un net accroissement de la demande de travail à temps plein semble contredire l'argument d'une désaffection croissante à l'égard du travail salarié parfois invoqué par les économistes qui cherchent à sonder les «préférences» des travailleurs. Le message est au contraire clair et les Commissions d'enquête qui se succèdent le reçoivent régulièrement: ce que les gens demandent c'est de l'emploi et de l'emploi qui permette d'assurer un revenu décent. Les audiences des Commissions MacDonald et Forget l'ont amplement révélé (Bellemare et Poulin-Simon 1986: 58).

2.2 Les données relatives à l'emploi

En 1986, le nombre d'emplois au Québec est de 2 866 000, en augmentation de 5.1% par rapport à celui de 1981 (Tableau 1). Il faut se rappeler qu'en 1982, en pleine récession, le niveau de l'emploi a diminué de 5.2%. (Québec 1987: 40). C'est en 1984 que l'emploi retrouve son niveau de 1981 (Tableau 3).

2.2.1 L'emploi par secteurs d'activité

Considéré par secteur d'activité (Tableau 3), l'emploi connaît une stabilité dans le secteur primaire dont la part - très faible - demeure constante dans la répartition totale des emplois, l'agriculture étant peu touchée par la récession. Le volume d'emplois du secteur secondaire, qui concentre environ un quart des emplois totaux, tend à se stabiliser après avoir connu un processus intense de restructuration au cours de la période 1975-1978. Ce processus s'est traduit par l'arrêt du déclin du secteur dans sa part du PNB, des gains de productivité particulièrement élevés, mais aussi une diminution significative d'emplois réputés pour leur stabilité. Le secteur secondaire a également été fortement touché par la récession de 1981-83, mais, en 1986, il connaît une nette croissance (+ 4.7%), en particulier grâce à la construction (+ 12.3%). Malgré cette performance récente, qui ne doit certainement pas être interprétée comme le signe d'une croissance à long terme de ce secteur dans la composition de l'emploi, le secteur secondaire ne parvient pas à récupérer, en 1986, les pertes encourues depuis la dernière récession. En fait, la branche des industries manufacturières, la plus importante du secteur, de même que la part du secteur dans la composition totale de l'emploi connaissent une tendance à une diminution régulière, amorcée avant 1980.

Les emplois du secteur tertiaire ont augmenté considérablement au cours de la période 1980-1986, particulièrement dans la branche des services. La récession de 1982-83 a été beaucoup moins marquée dans ce secteur que dans le secteur secondaire et la reprise s'y est effectuée beaucoup plus rapidement. La grande majorité des emplois créés au Québec depuis 1975 l'ont été dans le secteur tertiaire, particulièrement dans les services et le commerce. Ce secteur concentre environ 71% des emplois. Il continue de croître régulièrement, particulièrement dans la branche du commerce. Une étude de Statistique Canada (Akyeampong, 1986: 167, note 4) indique qu'au Canada, 91.5% de la croissance de l'emploi entre 1975 et 1985 (2 027 000) a eu lieu dans les industries de services.

Cependant, ce secteur est considéré comme peu productif et c'est manifestement là que devront se faire les gains de productivité. Ce secteur

ne peut donc plus jouer le rôle qui lui a généralement été reconnu au cours des dernières décennies d'absorber la main-d'oeuvre exclue du secteur secondaire par les processus de restructuration économique.

2.2.2 L'évolution du taux d'occupation de la main-d'oeuvre au Québec (Tableaux 4, 5, 6)

Les statistiques relatives au rapport «emploi/population» indiquent le nombre de personnes occupées exprimé en pourcentage de la population de 15 ans et plus.

Le taux d'occupation de la main-d'oeuvre québécoise est d'environ 55%, à la hausse en 1986 après avoir connu une baisse subite de 3.4 points en 1982, lors de la récession économique. Pour la première fois, il dépasse en 1986 son niveau d'avant la récession.

Le nombre d'emplois occupés par les femmes a été proportionnellement moins affecté (-2.1) que celui des hommes (-4.7) par la récession. Il est, depuis 1982, en croissance plus rapide (+4.9 en 1986) que celui des hommes (+2.5). Par rapport à 1980, les emplois occupés par des femmes se sont accrus de 3.6 points, ceux occupés par des hommes ont diminué de 3.0 points.

La prise en considération de la catégorie d'âge 25 ans et plus met encore davantage en évidence ce phénomène: les hommes de 25 ans et plus n'ont absolument pas regagné les pertes encourues lors de la récession où, entre 1981 et 1982 ils ont perdu 3.0 points et 5.0 entre 1980 et 1982; les femmes de 25 ans et plus, par contre, n'ont connu un recul que de 1.4 points en 1982, qu'elles ont récupéré dès 1983. Par rapport à 1980, leur gain est de 4.2 points de pourcentage. L'écart entre les hommes et les femmes de 25 ans et plus s'est donc accru entre 1980 et 1986 de 9.3 points.

La récession a été la plus durement ressentie par les catégories d'âge 15-19 ans (-6.7 points entre 1981 et 1982), 20-24 ans (-5.8 points) et 25-34 ans (-5 points). Pour ces catégories, c'est essentiellement au cours de 1985 et 1986 que leur taux d'occupation s'est amélioré, permettant aux 15-19 et 25-34,

particulièrement de récupérer en 1985 un taux d'occupation équivalent à celui d'avant la récession. La situation des 20-24 ans est cependant plus difficile: en 1986, ils ne sont pas encore parvenus à retrouver le taux de 1981.

Alors que la catégorie des 35-44 ans connait une croissance régulière, celle des 45-54 ans stagne, probablement parce que la tranche d'âge supérieure de cette catégorie commence à éprouver les difficultés à conserver ou à retrouver un emploi qui sont caractéristiques de la catégorie des 55-64 ans. Celle-ci connaît une baisse continue de son taux d'occupation qui chute de 8.2 points entre 1980 et 1986. Comme cette catégorie de travailleurs est à forte composition masculine, c'est en partie elle qui est la cause de la décroissance générale du nombre d'emplois occupés par les hommes.

Vulnérabilité des 15-24 ans et élimination progressive des 55-64 ans sont l'expression du rétrécissement du marché du travail en termes de catégories d'âge: les jeunes retardent leur entrée sur le marché du travail et en plus occupent des emplois instables et vulnérables à la crise économique; les travailleurs âgés ne peuvent que difficilement retrouver de l'emploi lorsqu'ils ont été mis à pied et sont donc incités à se retirer du marché du travail.

La prise en compte du niveau d'instruction dans l'évaluation du rapport emploi/population (Tableau 6) permet de mettre en évidence que plus le niveau d'instruction est élevé, plus l'accès à l'emploi est possible. Il faut également souligner le déclin constant de l'accès à l'emploi des groupes les moins scolarisés. Ceux-ci sont probablement en grande partie constitués des travailleurs les plus âgés.

2.2.3 L'évolution du taux d'activité au Québec
(Tableaux 4, 7, 8, 9)

Le taux d'activité permet de mesurer la proportion de personnes actives (détenant un emploi ou en cherchant un) par rapport à la population totale.

Entre 1980 et 1986, le taux d'activité a augmenté de 1.2 points de pourcentage, après avoir baissé de 1.5 au moment de la récession. Le taux d'activité des hommes a baissé de 2.6 points entre 1980 et 1982 et, malgré la reprise économique, il ne s'est guère amélioré depuis (+0.4 entre 1982 et 1986). Par contre le taux d'activité des femmes n'a pratiquement pas cessé de croître (à l'exception de 1982) pour passer de 46.2% à 50.6% entre 1980 et 1986. Si donc, le taux général d'activité de la main-d'oeuvre a légèrement augmenté au Québec au cours des six dernières années, c'est uniquement parce que la croissance du taux d'activité des femmes est plus rapide que le déclin du taux d'activité des hommes. L'examen des catégories de plus de 25 ans rend ce phénomène encore plus explicite: déclin du taux d'activité des hommes constant de 1980 à 1986: -3.5 points; croissance de celui des femmes de 5.7 points.

En prenant en considération l'évolution du taux d'activité selon les catégories d'âge, on constate que le taux d'activité des 15-19 ans n'a pas recouvré en 1986 celui qu'il connaissait en 1980, celui de 20-24 ans est à peine équivalent. Celui des 25-34 et des 35-44 ans s'accroît considérablement. Le taux de croissance des 45-54 ralentit énormément par rapport à celui de la catégorie précédente. Celui des 55-64 ans chute régulièrement (-7.2 points). Quand on considère l'impact du niveau d'instruction sur le taux d'activité, on ne peut qu'être frappé par la relation directe qui existe entre l'élévation du niveau d'instruction et celui du taux d'activité, en particulier pour les études secondaires.

L'examen de l'évolution du taux d'activité est important pour la compréhension du développement de la pauvreté dans son lien à l'emploi car lorsque le taux d'activité baisse, cela signifie qu'une partie de la population touchée par la crise de l'emploi décide de se retirer du marché du travail. Par conséquent, ce phénomène indique que le taux réel du chômage pour ces catéries, pendant une période donnée, est plus élevé que ne le laisse voir le taux de chômage officiel puisqu'une partie de la main-d'oeuvre ne fait tout simplement plus partie de la population active. Ici, ce sont les travailleurs les plus jeunes (15-24 ans), les travailleurs les plus âgés (55-64 ans) qui sont les plus touchés, les hommes plus que les femmes. La question du <u>taux réel</u> de chômage est importante car le taux «officiel» sous-estime le taux réel, non

seulement parce qu'il ne tient pas compte des personnes qui se sont découragées de chercher un emploi, mais parce qu'il ne considère pas le cas des travailleurs forcés d'accepter un emploi à temps partiel alors qu'ils en cherchent un à plein temps. (Lamonde et Bélanger, 1986: 65-66). «En période de difficultés économiques, la différence entre les taux officiel et réel de chômage tend à s'accroître» (Id.: 66). En 1983, par exemple, le taux de chômage officiel était de 13.9%, mais le taux réel était estimé à 18.4% (Ibid.).

2.2.4 L'évolution du travail à temps partiel (Tableaux 10 et 11)

Les tableaux 10 et 11 qui présentent le nombre d'emplois à plein temps et à temps partiel confirment la forte progression du rapport entre ces deux types d'emplois en faveur du second. Le nombre d'emplois à plein temps semble stagner entre 1980 et 1986 (+1.7%). Par contre le nombre d'emplois à temps partiel non seulement n'est pas affecté par la récession, mais reflète probablement dans sa croissance le processus de restructuration dont l'emploi à plein temps est l'objet (+47.4%).

La transformation de l'emploi à plein temps affecte particulièrement les hommes (-1.6% depuis 1980), le nombre d'emplois à temps partiel qu'ils occupent croissant par contre de 53%. Les femmes connaissent une croissance de 3% de l'emploi à plein temps et de 45.6% de l'emploi à temps partiel entre 1980 et 1986. Si les femmes occupent en 1986 41.5% des emplois (par rapport à 38.3% en 1980), elles occupent par contre 69.6% des emplois à temps partiel (70.4% en 1980) et 36.9% des emplois à plein temps (34.7% en 1980).

En ce qui concerne les raisons expliquant l'occupation d'un emploi à temps partiel plutôt qu'à plein temps (Tableau 11), on doit rappeler la croissane du facteur «impossibilité de trouver du travail autre qu'à temps partiel»: 36.6% en 1986 par rapport à 25.2% en 1980. La croissance de la raison de la fréquentation scolaire est également significative. Elle traduit probablement les stratégies de prolongation de la scolarité en période de crise de l'emploi de nombreux travailleurs.

Selon les compilations spéciales de Akyeampong (1986), «les femmes sont majoritaires parmi les travailleurs à temps partiel volontaires et involontaires. En 1985, elles comptent pour 68% des travailleurs volontaires et pour 73.5% des travailleurs volontaires... On observe une concentration de travailleurs obligés d'accepter un emploi à temps partiel chez les femmes âgées de 25 à 54 ans et chez les jeunes de 15 à 24 ans. Ensemble, ces deux groupes répondent pour environ 81.1% du temps partiel non choisi en 1985» (p. 157). «Une grande majorité des travailleurs obligés d'accepter un emploi à temps partiel n'ont pas fait d'études post-secondaires (68.3% en 1985» (p. 160). Enfin, l'auteur souligne que la part du travail à temps partiel non choisi est plus élevée dans les provinces - dont le Québec - où le taux de chômage est supérieur à la moyenne canadienne (p. 161) et que, dans ce sens, la situation de l'emploi s'étant améliorée dès 1984, «le taux d'accroissement du temps partiel non choisi a beaucoup ralenti tandis que l'emploi à temps plein et à temps partiel choisi a beaucoup augmenté» (p. 164-165) au cours des deux dernières années.

2.3 Les données relatives au chômage
(Tableaux 2, 12, 13, 14, 15)

2.3.1 Un taux de chômage en forte croissance.

Le taux de chômage s'est brusquement accru au Québec en 1975 (on passe de 6.6% à 8.1), croissance qui s'est poursuivie jusqu'en 1978 (10.9); il s'est abaissé quelque peu de 1979 à 1981 pour atteindre des sommets inconnus depuis la grande crise des années trente: 13.8 et 13.9 en 1982 et 1983, soit 427 000 chômeurs et chômeuses. Il décroît régulièrement depuis, tout en restant très élevé (11.0% en 1986). Si la plupart des indices relatifs à l'emploi présentés jusqu'ici soulignent que la situation de l'emploi a globablement récupéré en 1985-86 les déficits entraînés par la crise de 1982-83, il en va tout autrement du chômage. Le chômage touche en effet 356 000 personnes en 1986 par rapport à 294 000 en 1980, soit une augmentation de 21.0%. Le rétablissement de la situation de l'emploi n'entraîne pas une diminution du chômage. Le ralentissement de la croissance de la population active en 1986 permet, cependant, au taux de chômage de continuer son mouvement à la baisse, amorcé depuis 1984.

2.3.2 Le chômage touche particulièrement les femmes car elles se retrouvent de façon disproportionnée dans des emplois peu stables qui sont les premiers à disparaître en période de récession.

Si le chômage est toujours plus élevé pour les femmes que pour les hommes, la situation tend à devenir cependant plus comparable: au début de la crise, les emplois féminins ont eu tendance à disparaître plus facilement que ceux des hommes, entre 1981 et 1983, mais par la suite, les mises à pied ont touché plus directement les secteurs d'activités où les hommes sont traditionnellement plus nombreux. Par contre, en 1986, la diminution du nombre de chômeurs est beaucoup plus importante chez les hommes (-8.4%) que chez les femmes (-1.5%).

2.3.3 Le chômage touche particulièrement les jeunes. En mars '86, le taux de chômage était de 23.2% chez les jeunes hommes de moins de 25 ans (comparativement à 25.2% en 1983 et 15% en 1985) et de 19.5% chez les jeunes femmes (comparativement à 20.2% en 1983 et 12% en 1975). La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (1986) a récemment indiqué que 36% de tous les chômeurs canadiens sont des jeunes de moins de 25 ans.

Ce sont les jeunes de moins de 25 ans qui connaissent de loin le taux de chômage le plus élevé de tous les groupes d'âge. Mais, comme on le verra pour l'aide sociale, la durée moyenne des périodes de chômage est nettement moins élevée dans ce groupe que chez les travailleurs de plus de 45 ans. La durée, en effet croît directement avec l'avance en âge (Guérin, 1986: 15). Les jeunes se trouvent dans «un segment de marché où la précarité de l'emploi est forte et connaît donc des passages par le chômage courts mais répétitifs... un nombre croissant de jeunes ne réussit à s'insérer sur le marché du travail qu'au travers d'emplois de courte durée... (qui constituent) donc une forte marginalisation sur le marché de l'emploi» (Québec, 1986: 21).

Tant pour les jeunes que pour les femmes, il est probablement juste d'avancer que le chômage agit bien comme «un moyen de sélection de la main-d'oeuvre» (Guillaume,1983: 154), mais aussi que ces catégories, et en particulier les femmes «font partie d'une stratégie de restructuration de l'emploi et

de façon plus générale de l'économie... les faibles salaires et le temps partiel (étant les prémisses nécessaires à la croissance rapide de certains secteurs économiques)" (St-Jean, 1986: 24-25, citant Smith, 1984: 309).

2.3.4 Le chômage touche plus durement les moins scolarisés. La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (1986) a révélé que selon le rencensement de 1981 le taux de chômage était de 72% plus élevé chez les personnes ne détenant pas de diplôme d'études secondaires que chez celles qui possédaient au moins ce niveau d'instruction. Dans le même temps, la Commission souligne que le taux d'abandon scolaire avant l'obtention du diplôme secondaire est de 50%...

2.4 Les données relatives à l'aide sociale (Tableaux 16 à 24)

Comme pour le chômage, le nombre de ménages bénéficiaires de l'aide sociale s'est constamment accru depuis le milieu des années soixante-dix, puis le rythme de la croissance s'est encore accéléré vers la fin des années soixante-dix pour connaître un bond spectaculaire en 1982 et un sommet en 1984 lorsque 412 882 ménages (691 632 personnes) dépendaient de l'aide sociale, une croissance de 99,2% par rapport à 1975 et de 42,3% par rapport à 1980. Depuis 1985, cependant, le nombre de ménages bénéficiaires a dominé de 7,2% (1).

La croissance spectaculaire du nombre de bénéficiaires est évidemment l'expression directe de la crise de l'emploi et de la durée croissante du chômage, comme la récente diminution du nombre de bénéficiaires est en partie l'expression d'une relative amélioration de la situation de l'emploi. Le lien direct avec la situation de l'emploi est confirmé par la croissance considérable du nombre de bénéficiaires aptes au travail et le rajeunissement des clientèles de l'aide sociale, explicite au moment de la récession de 1982-83, la proportion des moins de 30 ans diminuant régulièrement depuis 1984, et de façon significative encore en 1986, pour atteindre un taux inférieur à celui de 1980 (Tableau 19).

---

(1) La baisse de 411 691 (1985) à 382 200 (1986) ménages s'explique en partie par l'éligibilité des personnes veuves de 60 à 65 ans au programme fédéral d'allocation au conjoint survenue en automne '86. 7 000 personnes inaptes ont ainsi quitté l'aide sociale. Si l'on tient compte de cette donnée, la diminution du nombre de ménages bénéficiaires de l'aide sociale est alors de 5,5%.

2.4.2 La croissance du nombre de ménages aptes au travail. Alors que le nombre de ménages inaptes demeure relativement stable tout au long des années soixante-dix et jusqu'en 1986, celui des ménages aptes ne cesse de croître depuis 1975 pour atteindre un sommet en 1984 de 271 312, soit une augmentation de 224.4% par rapport à 1975.

Il faut à ce point apporter une explication au sujet de l'existence de deux tableaux (15 et 17) relatifs à l'évolution du nombre de ménages selon l'aptitude au travail. En automne 1985, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu a procédé à une redéfinition restrictive de l'inaptitude au travail. Celle-ci a eu pour conséquence de faire passer environ 30 000 ménages inaptes dans la catégorie des aptes. Les chiffres de 1985 et 1986 correspondent à cette nouvelle définition qui, dans le tableau 16 a été appliquée rétrospectivement aux calculs effectués sur la base de la définition antérieure à 1985. Le tableau 17 fournit les données sur la base de cette dernière définition, jusqu'en 1984. L'effet de la nouvelle définition est d'accentuer encore la disproportion entre les aptes et les inaptes et elle s'inscrit dans la stratégie d'incitation au travail accrue des bénéficiaires aptes dont nous parlerons au chapitre 3.3.5

Une étude du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu indique qu'en octobre '83, 82.4% des femmes chefs de famille, 70% des hommes chefs de famille, 49.4% des femmes seules et 64.2% des hommes seuls étaient aptes au travail, ou encore, 63.1% des femmes et 66% des hommes étaient aptes au travail. En mars '85, 77.9% de la clientèle des moins de 30 ans était aptes au travail. En 1983, 86% des entrées mensuelles étaient classées parmi les aptes comparativement à 63% en 1975. Mais il y avait aussi une forte majorité d'aptes dans les sorties mensuelles: 83% en 1983, comparativement à 59% en 1975 (Québec. 1984a: 130).

2.4.3 Des clientèles jeunes

En octobre 1983, les clientèles de moins de 30 ans représentaient 38.7 des femmes seules et 44.5 des hommes seuls, 40.2 des familles ayant une femme pour chef et 18.1 des familles ayant un homme pour chef. La clientèle

des personnes seules de moins de 30 ans constituait 27% de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale en 1983. (Québec, 1986a).

En mars '85 l'aide sociale comptait 176 612 jeunes bénéficiaires de moins de 30 ans, soit 41.6% de l'ensemble de la clientèle de l'aide sociale alors que cette catégorie ne comptait que pour 6% de la clientèle en avril '75 et pour 20% en juin '83. Cette entrée massive des jeunes explique certainement en grande partie le renversement des proportions d'aptes et d'inaptes au travail parmi la clientèle de l'aide sociale entre 1971 et 1985.

2.4.4 Les femmes sont surreprésentées parmi la catégorie des moins de 30 ans: on y compte en effet en 1983, 40.2% des femmes vivant en famille et 38.7 de celles vivant seules, alors que les femmes de moins de 30 ans comptaient pour un peu moins du quart de la population féminine (Messier, 1984).

Les femmes sont également surreprésentées parmi la catégorie des personnes de 45 ans et plus.

Cette situation est l'expression de l'absence de débouchés sur le marché du travail pour les plus jeunes ou de l'inaccessibilité du marché du travail en raison d'un manque d'expérience ou de la réticence des employeurs à embaucher une main-d'oeuvre plus âgée pour les personnes de 45 ans et plus.

Traditionnellement, les ménages dont le chef est une femme sont nettement plus nombreux à être bénéficiaires de l'aide sociale que les ménages dont le chef est un homme. La situation est cependant différente lors de la période de récession, ce qui montre bien l'incidence de la crise de l'emploi sur les ménages de l'aide sociale (Tableau 20).

La prépondérance générale des ménages dirigés par une femme parmi les ménages de l'aide sociale est également l'expression du phénomène des familles monoparentales.

2.4.5 Les familles monoparentales représentent depuis quelques années environ 20% de la clientèle de l'aide sociale. La très grande majorité des chefs de familles monoparentales sont aptes au travail (82%) parmi lesquelles un peu plus de la moitié (52%) a moins de 30 ans (Québec, 1984a: 128). Elles ont pour caractéristiques de se retrouver parmi les catégories qui demeurent le plus longtemps à l'aide sociale, surtout si elles ont 45 ans et plus.

2.4.6 Des clientèles jeunes peu scolarisées

L'incidence de la scolarité sur la clientèle de l'aide sociale est frappante, particulièrement chez les jeunes qui ont pourtant eu accès à la scolarisation. 51.2% ne détiennent pas un diplôme d'études secondaires et 40.7 ont au plus un diplôme secondaire. De tels chiffres signifient sans doute qu'une partie importante de la clientèle jeune de l'aide sociale est analphabète. Or il apparaît que la scolarisation est certainement le facteur le plus déterminant des chances d'accès au marché du travail.

2.4.7 Une clientèle «de passage»

Une étude particulièrement intéressante (Québec, 1984a, Les mouvements de clientèle à l'aide sociale) démontre que si la clientèle jeune seule, et apte au travail a considérablement augmenté au cours des dernières années, elle reste cependant relativement peu de temps sur les listes des bénéficiaires. En effet une majorité (58%) de bénéficiaires ne viennent qu'une seule fois et, dans la moitié des cas, la présence n'excède pas 8 mois 1984 (p. 126).

«Il en vient beaucoup, il en sort beaucoup et la durée de présence est relativement courte, quoiqu'elle soit en bausse (p. 128). Pour l'ensemble des bénéficiaires, une majorité (61%) ne vient qu'une fois et dans la moitié des cas, la présence n'excède pas 13 mois (p. 126). En 1975, 50% des nouveaux arrivants quittaient avant 6 mois, en 1983 seulement 25% sont dans ce cas.

La durée de présence augmente avec l'âge, comme nous l'avons déjà constaté dans le cas du chômage.

Le nombre de bénéficiaires a d'ailleurs nettement diminué depuis 1983 pour les moins de 21 ans, alors qu'il reste stable jusqu'en 1985 pour les 21-29 ans et diminue ensuite en 1986. Cette baisse serait essentiellement un effet de la baisse démographique, sensible chez les moins de 21 ans, encore peu réelle chez les 21-29 ans. La situation démographique expliquerait également le fait que la proportion de bénéficiaires de 30 à 44 ans ne cesse de croître, même si leur nombre a légèrement diminué en 1986, mais moins que chez les moins de 30 ans.

2.5 Les données relatives à la pauvreté (Tableaux 25 à 27)

Le principal organisme qui analyse les données relatives à la pauvreté est le Conseil national de bien-être social à Otawa. Il commande régulièrement, depuis la fin des années soixante, des compilations spéciales de données à Statistique Canada. Cet organisme ayant une mission nationale, la plupart de ses publications ont une portée nationale et il est très difficile d'obtenir des données détaillées sur la pauvreté pour le Québec. En outre, cet organisme n'a pas encore publié son traditionnel «Profil de la pauvreté» 1986,[1] basé les statistiques de 1985. Nous devons donc recourir au Profil 1985 qui présente les données canadiennes de 1984. Or la situation de la pauvreté s'est sans doute modifiée de façon importante depuis cette date, mais les données sont rares pour en rendre compte. Deux établissements montréalais ont mené ces dernières années d'importantes recherches sur la pauvreté à Motréal: CSSMM: La distribution de la pauvreté et de la richesse dans les régions urbaines du Québec, Montréal, mars 1986 et DSC Hôpital général de Montréal, Surfacing the Poor (Russel Wilkins), Montréal, juin 1985. Il s'agit là de deux contributions très importantes à la connaissance du phénomène. Elles prennent cependant essentiellement Montréal pour objet d'analyse et sont fondées sur les données du recensement de 1981, ce qui les rend peu pertinentes pour la saisie des «nouvelles pauvretés» surtout lorsque la période analysée a été marquée par une grave récession économique suivie d'une certaine reprise, ce dont les données ne peuvent rendre compte.

La plupart des données présentées ici sont donc extraites du Profil de la pauvreté, 1985 du Conseil national de bien-être social, Ottawa, octobre 1985.

(1) Une version préliminaire Progrès de la lutte contre la pauvreté, datée d'octobre 1986, vient cependant d'être accessible. Elle confirme une baisse sensible du taux de pauvreté. Voir tableau 25.

Rappelons que le Conseil utilise les seuils de faibles revenus de Statistique Canada comme mesure de la pauvreté.

2.5.2 304 200 familles québécoises (Tableau 25), soit une augmentation de 23.7% par rapport à 1980 vivaient sous le seuil de la pauvreté en 1984. Ce taux était ramené à 17.8%, toujours par rapport à 1980, en 1985 (289 700) et il devrait avoir continué de baisser légèrement en 1986. Par contre, le taux de pauvreté des personnes seules québécoises est très élevé. Il a augmenté depuis la fin des années soixante pour atteindre 48.5% en 1981, ce qui signifie qu'au Québec, une personne seule sur deux était pauvre au début des années '80. La situation s'est quelque peu améliorée en 1985 puisque le taux de pauvreté de ces personnes était alors de 46.4%, pour un nombre de 323 900 individus.

Les personnes seules ont donc beaucoup plus de chance de connaître la pauvreté que les familles, ou pour le dire autrement, la structure familiale est beaucoup mieux adaptée pour faire face à la pauvreté; elle permet la répartition des risques. Ainsi, les taux de pauvreté diminuent radicalement selon que, au Canada, une famille ne comprend aucun salarié (38.7%, 1983), un salarié (20.1%), 2 (6.7%), 3 ou plus (4.4%). Cependant, dans les familles avec enfants, le taux de pauvreté a connu une hausse importante entre 1980 et 1984: pour les familles de trois enfants ou plus de moins de 16 ans, le taux de pauvreté a passé de 18.5 à 26.5%, soit une hausse de 43%. Le nombre de familles à faible revenu avec enfants a grimpé de 42% de 1980 à 1984, alors que le nombre total des familles avec enfants (pauvres et non pauvres) n'a augmenté que de 5%. Près de 1.2 million d'enfants vivaient dans la pauvreté en 1984. Là encore, la situation devrait s'être améliorée en 1985 et a fortiori en 1986. Mais les chiffres ne sont pas encore disponibles pour aucune de ces deux années.

2.5.3 Les familles monoparentales dirigées par une femme (85% des cas au Québec en 1984) sont très vulnérables à la pauvreté. 43% d'entre elles sont pauvres, un taux qui n'a cessé d'augmenter depuis quinze ans, et particulièrement entre 1981 et 1985, malgré la diminution de la pauvreté constatée en 1985. On peut donc dire globalement que près d'une famille dirigée par une femme sur deux est pauvre, alors qu'une famille dirigée par un homme seul sur cinq l'est, et qu'une famille biparentale sur dix l'est.

2.5.4 Les femmes sont beaucoup plus vulnérables à la pauvreté que les hommes. Dans toutes les situations elles connaissent des taux de pauvreté plus élevés que les hommes. Le rôle du lien matrimonial est particulièrement déterminant pour elles. L'existence ou l'absence de ce lien se manifeste par un taux de pauvreté cinq fois plus élevé, le faisant passer de 8.9% à 44.2% en 1984, au Canada.

Les femmes seules connaissaient un taux de pauvreté de 43.3% en 1984 (hommes seuls 32.4%).

Les femmes représentent en 1984 près de 60% des pauvres âgés de 16 à 64 ans, alors qu'elles sont 51% de la population. Sept personnes âgées pauvres sur dix sont des femmes. Celles-ci représentent 83% des personnes seules, âgées et pauvres.

Cependant cette «féminisation de la pauvreté» a récemment légèrement diminué: le taux de pauvreté des femmes seules a été ramené à 43.3% en 1984, à cause, entre autres de l'amélioration du supplément de revenu garanti pour les personnes âgées. Par ailleurs, le fait qu'à cause de la récession et de la crise du travail, les jeunes tant hommes que femmes, les familles surtout jeunes, connaissent de fort taux de pauvreté, contribue à diminuer le taux relatif de pauvreté des femmes.

2.5.5 Le taux de pauvreté des jeunes est très élevé. La jeunesse est un facteur de pauvreté: 47.1% des jeunes Canadiens de moins de 25 ans vivant seuls (augmentation de 11.9% depuis 1980) et 31.3% des familles dont le chef a moins de 25 ans (augmentation de 48.3% depuis 1980) étaient pauvres en 1984.

2.5.6 Le niveau de scolarité a un impact direct sur le taux de pauvreté: moins on est scolarisé plus les chances d'être pauvre sont grandes. Par ailleurs, l'augmentation de la pauvreté touche avec une intensité particulière les personnes qui n'ont pas obtenu au moins leur diplôme d'études secondaires.

2.5.7 Population active et pauvreté

En 1983, au Canada, 57.3% des familles pauvres étaient dirigées par une personne qui travaillait ou cherchait activement du travail. 35.9% des

personnes seules pauvres étaient dans la même situation. 23.7% des chefs de famille et 49.1% des personnes seules travaillant à temps partiel étaient pauvres, alors que la pauvreté frappait 4% des chefs de familles et 9% des personnes seules travaillant à plein temps.

Ces statistiques permettent de souligner qu'évidemment le risque de pauvreté diminue drastiquementen fonction de l'accès au travail et de sa durée, mais aussi que certains travaux, même effectués à plein temps, sont si peu rémunérés qu'ils ne permettent pas d'échapper à la pauvreté. C'est la situation bien connue des «petits salariés» et dont la situation est au coeur de tous les débats relatifs à l'établissement d'un revenu minimum garanti, comme nous l'exposons au chapitre 3.2

2.5.8 Pauvreté et mobilité économique

La population pauvre connaît, au-delà de l'apparente stabilité des statistiques, une certaine mobilité. Une étude de Statistique Canada rapportée par Langlois (1986: 8) cherche à estimer la mobilité économique des individus entre 1978 et 1983. Cette étude révèle qu'à l'intérieur d'une distribution en quintiles, 54.6% de la population occupaient une place identique relativement aux autres, 24% avaient connu une amélioration de leur situation individuelle, 21.4% une détérioration. Les plus riches maintiennent mieux leur position économique, la mobilité est la plus forte dans les groupes intermédiaires et environ le tiers des plus pauvres parviennent à quitter ce groupe cinq ans après. Il y a donc des mouvements à la hausse et à la baisse dont les effets s'annulent. L'établissement de l'existence d'une certaine mobilité parmi les familles et les personnes seules pauvres est à mettre en parallèle avec les résultats de l'étude Les mouvements de clientèles à l'aide sociale (Québec, 1984a). Voir 2.4.7.

2.6 Synthèse

De l'ensemble de ces données, on retiendra pour la compréhension du phénomène des «nouvelles pauvretés» les caractéristiques suivantes:

- une sérieuse aggravation des conditions de vie depuis le début de la décennie, directement reliée à la crise économique, mais une indéniable amélioration de la situation depuis 1985 et surtout au cours de 1986;

- un développement simultané du travail à temps partiel non volontaire, du travail précaire, du chômage, du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, de la pauvreté mais aussi une amélioration de chacun de ces indices depuis 1985;

- une vulnérabilité exceptionnelle des jeunes, surtout s'ils n'ont qu'une faible scolarité et pas ou peu d'expérience de travail, pas de support familial;

- une vulnérabilité particulière des femmes par rapport aux hommes, expression de l'inégalité des sexes face au travail, à l'emploi, au revenu, à la responsabilité familiale;

- une concentration exceptionnelle de jeunes et de femmes parmi les travailleurs à temps partiel et les travailleurs précaires;

- une participation active au travail d'une partie importante des pauvres qui traduit le fait que le travail disponible, à cause de sa faible rémunération ou parce qu'il n'est disponible qu'à temps partiel ou de facon irrégulière ne permet pas d'assurer un revenu décent;

- une aptitude au travail très élevée des bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi qu'une forte mobilité d'une partie importante des bénéficiaires qui confirme que le problème majeur des clientèles de l'aide sociale est l'absence de travail disponible;

- une aspiration croissante d'une partie de la population qui travaille à temps partiel à trouver un meilleur statut d'emploi et un meilleur revenu;

- l'importance du soutien familial pour faire face aux situtions de pénurie d'emploi et de pauvreté; la famille est un mécanisme de répartition des risques;

- une situation particulière persistante des familles monoparentales à chef féminin qui tend à ancrer le caractère exceptionnel de ce sous-groupe;

- une nette amélioration de la situation des personnes âgées, en particulier depuis 1983 à la suite de l'amélioration des prestations de vieillesse, en sorte que cette catégorie de la population n'apparaît plus comme une catégorie à haut risque, à l'exception des travailleurs âgés mis à la retraite de façon anticipée;

- une confirmation que la problématique de la pauvreté telle qu'elle avait été formulée dans les années soixante en termes d'exclusion sociale (phénomène des grandes familles issues des migrations rurales en milieu urbain, de la transmission d'une «culture de pauvreté») semble avoir disparu pour faire place à une problématique de la précarisation des conditions de vie et de revenu.

Pour résumer la démarche de ce chapitre, nous dirons que la problématique actuelle de la pauvreté, celle qui s'articule autour de la notion de «nouvelles pauvretés» est directement reliée à la crise de l'emploi et par conséquent à la crise du revenu de l'emploi. Le problème de la pauvreté aujourd'hui est le problème de l'emploi, de son manque, de sa précarité.

Chapitre 3 Pauvreté et interventions de l'Etat

Présenter en quelques pages la question de l'évolution des pauvretés au cours des vingt dernières années, et de plus dresser un bilan des interventions étatiques dans ce domaine est une véritable gageure. En effet, si l'on essaie d'échapper à une définition strictement «technique» de la question - qui équivaudrait à ne la considérer que comme une question de comptabilité sociale et d'évaluation de performance à l'intérieur d'objectifs économiques mesurables - pour l'aborder plutôt comme une «question de société», on se trouve immédiatement confronté à une ampleur d'informations et de facteurs d'explication difficilement maîtrisable. En outre, il faut également trouver un mode de présentation qui permette à la fois de respecter l'évolution diachronique et une lecture synchronique des principales interventions, qu'elles soient politiques, économiques ou culturelles. Nous n'avons donc pas d'autre choix que de privilégier certains événements et certains débats qui constituent à notre avis des axes majeurs de l'évolution récente de la question des pauvretés et des politiques qui s'y réfèrent.

Nous distinguerons trois grandes périodes de formulation et d'évaluation de la problématique des pauvretés, en fonction des types d'acteurs impliqués, et des formes particulières d'intervention de l'Etat: les années soixante, la période 1970-75 et de 1975 à aujourd'hui. Les domaines d'intervention étatique autour desquels s'articulent les politiques de lutte contre la pauvreté sont: les transferts et la fiscalité - donc les transactions monétaires comme moyen de pondérer les inégalités; la formation de la main-d'oeuvre et l'emploi; les services sociaux - protection sociale. développement social y compris l'aide au logement, l'aide juridique, le soutien scolaire, les services de garde, etc.

3.1 Les années soixante

3.1.1 La question de la pauvreté est posée dans le Québec des années soixante en référence directe à ce qu'on appelle alors la société d'abondance. Les changements socio-économiques ont en effet été considérables au cours de la décennie précédente, particulièrement dans la consommation des ménages, au point qu'on

peut considérer que le Québec s'est approché du seuil de la consommation de masse vers 1960, permettant alors à une majorité de Québécois de satisfaire non seulement leurs besoins essentiels mais d'acquérir des biens durables, voire d'accéder à la propriété (Lamonde et Bélanger, 1986: 23). Le pouvoir d'achat augmente, en particulier pour les salariés des secteurs secondaire et tertiaire. L'accès au crédit devient plus facile et l'endettement, une composante essentielle du niveau de vie (Linteau et al., 1986: 297).

Des disparités considérables dans les niveaux de vie existent cependant entre les milieux urbains et les milieux ruraux éloignés qui vont entraîner une très forte migration de familles rurales vers les villes, en particulier vers Montréal. Ces familles, encouragées pour plusieurs par les gouvernements fédéral (ARDA) ou provincial (BAEQ) à quitter leur village et leurs terres, se retrouvent en grand nombre dans certains quartiers de Montréal et de Québec. Elles ont généralement plusieurs enfants, leur chef est peu scolarisé et n'a pas de qualification professionnelle. Elles sont typiquement des familles «sur le bien-être» qui vont faire l'objet dans la seconde moitié des années soixante d'une série d'interventions institutionnelles, en particulier sociales et éducatives.

3.1.2 Dans la foulée de la Guerre à la pauvreté déclenchée aux Etats-Unis en 1964, on retrouve au Québec, à Montréal en particulier, dès 1965, toute une série d'initiatives menées tant à partir de professionnels de quelques agences de service social de quartier, d'étudiants et de professeurs de l'Université McGill regroupés autour du «University Settlement», du Projet d'animation sociale et scolaire (PASS) que d'animateurs rattachés au Conseil des oeuvres de Montréal, et visant, dans la tradition de mobilisation sociale des pauvres aux Etats-Unis, à promouvoir une «prise en charge» des pauvres par eux-mêmes, une réappropriation des moyens institutionnels de contrôle sur leurs conditions de vie. C'est la tradition de l'animation sociale, des comités de citoyens, des maisons de quartier (Lesemann et Thiénot, 1972; Godbout et Collin, 1977).

Cette forme d'intervention sociale s'inscrit en rupture avec les pratiques traditionnelles de la charité et elle oppose à l'idéologie dominante

qui tend à rendre les pauvres responsables de leur état, une idéologie communautaire de transformation de leur milieu par les gens eux-mêmes. La pauvreté est non seulement un phénomène économique, mais elle s'inscrit dans un rapport politique: les pauvres n'ont pas les moyens d'exercer un pouvoir sur les décisions qui les concernent; davantage, ils ne sont pas présents pour défendre leurs intérêts là où se prennent les décisions. Ils sont des «sans voix». Leur regroupement est donc un apprentissage de l'exercice du pouvoir, de la participation institutionnelle. Mais la pauvreté est aussi culturelle: se pourrait-il comme certains anthropologues en ont fait l'hypothèse qu'il existe une «culture de pauvreté» qui se transmette de génération en génération expliquant du même coup l'immense difficulté d'intégration sociale des pauvres? (Lesemann, 1970, 1970a) . C'est sur ces prémisses que va se développer à la fin des années soixante toute une iconographie de la pauvreté sous l'égide de l'Office national du film, ainsi qu'une stratégie d'intervention scolaire compensatoire dans les milieux «défavorisés» (Hohl, 1984).

Comités de citoyens, animation sociale, culture de pauvreté, milieux défavorisés, autant de notions caractéristiques d'une reformulation de la problématique de la pauvreté sous l'égide de professionnels que nous avons qualifiés ailleurs de «modernisateurs» (Lesemann, 1981), tant il est vrai que par ce type d'intervention ils se posent à la fois en contestataires des référents institutionnels et professionnels alors dominants, et en précurseurs des modes d'intervention de l'Etat modernisateur qui auront cours dès le début des années soixante-dix.

Au plan idéologique, ces interventions illustrent, en même temps qu'elles la matérialisent, une transformation progressive du rapport qu'une société alors en pleine mutation entretient avec celles et ceux qui ne participent pas de la croissance et de l'abondance. La pauvreté s'inscrit maintenant dans une symbolique nouvelle. Elle ne ressortit plus à l'univers religieux et a ses institutions: charité, paroisses, congrégations religieuses, etc.; elle relève désormais d'un projet de changement, le développement social et économique, pris en charge par un Etat modernisateur qui prétend aborder de front la question des inégalités sociales, des processus de marginalisation

inhérents à la pauvreté. D'un point de vue économique, la pauvreté est un phénomène irrationnel, véritable gaspillage des ressources productives, des capacités de consommation et source de coûts sociaux. On fera donc appel aux sciences sociales pour étudier, comprendre le phénomène, définir des interventions de changement possibles quitte à promouvoir une nouvelle répartition des pouvoirs au sein des mécanismes institutionnels si celle-ci est une condition d'intégration des «laissés pour compte». La préoccupation de l'«inégalité des chances» est au coeur de ce système de représentations, pièce maîtresse de l'idéologie libérale de la gestion des inégalités. Car, rappelons-le, il ne s'agit nullement d'établir une société égalitaire - même si c'était là sans doute l'utopie politique poursuivie par nombre d'animateurs sociaux de l'époque - mais bien d'assurer à chaque individu des chances égales au départ dans la course de la vie. On est passé, en effet, d'une société fondée sur les statuts prescrits à une société fondée sur la démonstration des capacités, la «mobilité sociale» qui exige la garantie d'une «égalité des chances» (Ogien, 1983: 30). En ce sens, les comités de citoyens sont une pédagogie concrète de l'égalité des chances puisqu'on y fait l'expérience de luttes contre le défaitisme et le sentiment d'impuisance pour exercer ses capacités d'acteur politique au sein de la communauté.

Participation et organisation communautaire sont donc les emblèmes de la nouvelle symbolique de la lutte contre la pauvreté. La notion de pauvreté elle-même, dans son nouveau contenu d'intégration économique et sociale qui lui est désormais associé, devient un terme porte-étendard de l'intervention modernisatrice de l'Etat dans le domaine social, exactement comme il en fut aux Etats-Unis de la «War on Poverty» de Johnson. A ce propos, G. Renaud (1978) rapporte comment la Fédération des services sociaux à la famille (FSSF) qu'il identifie aux pouvoirs «traditionnels» dans les services sociaux avait réclamé de l'Etat provincial à la fin des années soixante qu'il énonce une politique de la famille pour le Québec et comment ce dernier avait finalement plutôt opté pour une politique de lutte contre la pauvreté. La pauvreté, et son pendant programmatoire, le «développement social», devient donc à la fin des années soixante la notion stratégique autour de laquelle est réorganisée l'intervention de l'Etat dans les services sociaux, exactement comme la notion de santé chapeaute la réorganisation des services hospitaliers.

Nous avons volontairement amorcé la présentation de cette première section par un rappel du rôle des comités de citoyens et de l'animation sociale plutôt que par un exposé de la situation des politiques de transferts ou d'emploi car les premiers nous semblent être des acteurs déterminants - parce que précurseurs - de ce qui caractérisera toutes les étapes ultérieures de l'évolution de la problématique de la pauvreté: le rôle de plus en plus prépondérant de l'Etat dans la gestion de la pauvreté, c'est-à-dire dans la gestion des rapports d'inégalité qui caractérisent la société.

3.1.3 L'Etat québécois n'a donc pas encore opéré, au cours des années soixante, de réorganisation bureaucratique des services sociaux du type de celle qu'il a entreprise dans l'éducation. Les services alors existants seront décrits rétrospectivement par la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux (CESBES), Les services sociaux, 1971) comme faibles, incohérents, sans objectifs précis, inadaptés, etc. Par contre, l'intervention de planification technocratique de l'Etat tant fédéral que provincial au plan des politiques de transferts est beaucoup plus développée.

3.1.4 Au cours des années '50 déjà, le gouvernement fédéral a considérablement élargi l'accès au programme d'assurance-chômage - y ajoutant un programme à frais partagé entre le fédéral et les provinces d'assistance-chômage qui préfigure le programme d'aide sociale des années soixante, permettant de répondre aux besoins de plusieurs catégories de personnes en chômage, mais exclues du programme d'assurance -, reformé le programme des pensions de vieillesse en en systématisant l'accès à toute personne âgée de plus de 70 ans, indépendamment de l'évaluation du besoin et du revenu. En outre, les personnes de 65 à 69 ans dans le besoin peuvent bénéficier d'un programme d'assistance-vieillesse. A la fin des années soixante, ce sont toutes les personnes de plus de 65 ans qui touchent les pensions de vieillesse, lesquelles sont en outre, augmentées à plusieurs reprises puis indexées au coût de la vie. Un supplément de revenu garanti permet en principe aux personnes âgées les plus démunies d'échapper à la misère.

Au chapitre de l'assistance, une réforme majeure du régime fédéral intervient en 1966 par la promulgation du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) qui permet aux provinces de voir les coûts engendrés par leurs programmes d'aide sociale pris en charge à 50% par le gouvernement fédéral (Lesemann, 1981: 78). Cette loi va consacrer «le principe de l'accessibilité de l'aide sociale à tous les citoyens dans le besoin, y compris les travailleurs qui, même s'ils ont un emploi, vivent dans la pauvreté» (Linteau, 1986: 582).

Au plan provincial, il faut bien sûr mentionner le rapport du Comité Boucher sur l'assistance publique qui prône dès 1963 le droit à l'assistance sociale pour tous sur la base de la reconnaissance du besoin, mais indépendamment de ses causes, et en fonction d'une notion de «justice sociale» excluant tout arbitraire dans la distribution de l'aide (Lesemann, 1981: 27). Cette orientation de l'aide publique pourra être progressivement réalisée grâce à l'adoption du RAPC et sera définitivement consacrée par la «Loi sur l'aide sociale» de 1969 qui revise «l'ensemble des programmes d'assistance sociale pour les fondre en un seul programme... Le principe d'un niveau de vie minimal identique pour toute personne ou pour tout ménage (est) adopté; le nouveau régime ne (distingue) plus entre aptes et inaptes au travail et (assure) un même niveau d'assistance financière de l'Etat à toutes les personnes sans autre revenu» (Québec, Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, 1984: 23).

Dès 1963, les recommandations du Comité Boucher de dissocier prestations et services sociaux sont par ailleurs appliquées. Les services des agences de service social sont en conséquence essentiellement consacrés au placement des personnes âgées ou des enfants, à l'aide sociale personnelle et familiale et au développement communautaire.

Le rapport du Comité Boucher est en outre particulièrement significatif en ce qu'il est une des premières formulations cohérentes, à partir des problèmes de pauvreté et d'assistance publique, d'une stratégie de développement économique et social intégré en fonction de laquelle il situe les solutions aux problèmes de pauvreté. C'est donc là bien plus qu'une simple démarche de

rationalisation des programmes existants: la formulation d'un projet de société à l'intérieur duquel les dépenses d'assistance sont définies comme des stratégies rentables en fonction de la croissance économique.

3.1.5 Au chapitre de l'emploi, le gouvernement fédéral adopte à partir des années soixante une nouvelle stratégie qui vise à s'attaquer au chômage structurel et qui se concrétisera ultérieurement dans une politique de main-d'oeuvre et de développement régional (Bellemare et Poulin-Simon, 1986: 136). Cependant cette politique opèrera presque essentiellement du côté de l'offre: en plus du programme d'assurance-chômage, un service de placement et un programme de formation professionnelle seront mis sur pied (Ibid.). Ce dernier s'explique en particulier par le faible niveau de qualification de la main-d'oeuvre canadienne pendant la première moitié de la décennie.

3.2 La période 1970-1975

Il est bien entendu toujours plus ou moins arbitraire de déterminer des périodes historiques relativement homogènes et significatives qui puissent justifier un certain regroupement de l'information. Cela revient en particulier à privilégier l'un des acteurs, et à reconnaître qu'il a exercé pendant cette période une forme de leadership dans la définition du champ de problématique retenu. Si, dans les années précédentes, nous avons reconnu ce rôle prépondérant de définisseurs aux acteurs professionnels et institutionnels qui ont favorisé certaines formes de regroupement et de mobilisation des pauvres, cela ne signifie nullement, on l'a vu, que l'Etat ait été alors absent de la scène de la sécurité sociale et des services sociaux. Au contraire, c'est. dès 1965, lors d'une conférence fédérale - provinciale des ministres du Bien-être social à Ottawa que le thème de la pauvreté sera évoqué comme impérieuse nécessité de procéder à un réaménagement d'ensemble de la sécurité sociale au Canada. On en souligne en effet l'inconérence, la duplication, les manques ou encore l'inadaptation des divers programmes, la très grande inégalité des programmes entre les diverses provinces, situation inacceptable en régime confédéral. Après avoir amorcé la rationalisation du système de santé, il faut maintenant procéder à celle de la sécurité sociale, en visant à constituer en un véritable système intégré des mesures disparates, hétéroclites, contradictoires parfois et surtout globalement insuffisantes pour combattre la pauvreté.

3.2.1 Cet effort est à notre avis l'action la plus caractéristique et la plus déterminante de la période. Il culmine dans les débats relatifs à l'établissement d'une forme de revenu minimum garanti. Plutôt que d'être envisagée en termes d'emploi, de non-accès à l'emploi, la problématique de la pauvreté va progressivement être formulée en termes de revenu, de sécurité de revenu. Approche typiquement libérale du problème en ce qu'elle entend réduire au minimum toute interférence directe avec le marché, et favorise plutôt des formes de compensation des conséquences sociales et économiques des inégalités créées par le fonctionnement du marché.

L'appréhension de la question de la pauvreté en termes stricts de revenu - donc la possibilité de cerner, c'est-à-dire de réduire le phénomène

en fonction d'un critère strictement quantitatif ouvrant par là même la voie à sa gestion technocratique - a été consacrée par le Cinquième exposé annuel du Conseil économique du Canada, de 1968, qui a présenté des mesures de calcul du seuil de pauvreté sur la base du revenu. Le Conseil y reprenait les travaux amorcés aux Etats-Unis dans le cadre de l'«Office of Economic Opportunity» consacré à la guerre a la pauvreté. Le Conseil a poursuivi l'analyse de la pauvreté dans son rapport de 1969 soulignant combien il est improductif pour une nation riche et en pleine croissance économique de négliger la contribution au développement économique et les capacités de consommation de près du cinquième de sa population.

3.2.1.1 Du côté gouvernemental, il faut noter la publication de plusieurs rapports importants qui vont paver la voie à une stratégie de revenu garanti. D'abord en 1970, le Livre blanc sur la sécurité du revenu au Canada, publié par le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social. On y discute l'hypothèse de l'établissement d'un revenu annuel garanti qui permettrait d'harmoniser les divers programmes existants de sécurité du revenu, mais on n'en recommandera pas l'application tant que n'a pas été étudié son impact sur la désincitation possible au travail. Cette question de l'effet appréhendé de désincitation au travail d'un système de revenu garanti accompagne invariablement toutes les propositions d'une formule ou d'une autre de revenu garanti, jusqu'aux plus récentes. Malgré son caractère technique, il convient de l'exposer brièvement ici, car en réalité elle a un impact économique et politique considérable. L'idée du revenu minimum est de garantir à tout individu qu'il pourra toujours bénéficier du minimum nécessaire à la satisfaction de ses besoins essentiels, quelle que soit la cause de son absence de revenu. Si l'on a toujours craint qu'une telle proposition, malgré le très faible niveau de revenu qu'elle garantit, ne suscite une désincitation au travail c'est parce qu'il faut la concilier avec la réalité de la faible rémunération d'un grand nombre d'emplois. En effet, le montant du revenu envisagé doit être suffisant pour garantir une satisfaction des besoins élémentaires sans pour autant entrer en concurrence avec celui provenant du salaire de l'emploi; les travailleurs quitteraient alors ce type d'emploi et les bénéficiaires du revenu garanti n'auraient aucune motivation à y accéder. Par ailleurs, le système général de taxation ne peut fonc-

tionner indépendamment du système de revenu garanti car il faut absolument garantir aux petits salariés, afin d'éviter un effet de désincitation au travail, qu'une partie de leurs faibles revenus ne sera non seulement pas accaparé par la fiscalité - ce qui rendrait préférable pour eux le recours au revenu garanti -, mais qu'en deça d'un seuil prescrit de revenu, l'Etat complètera leur revenu, par exemple par l'impôt négatif, et y ajoutera même toute une série d'aides ponctuelles pour défrayer les coûts associés au travail ou aux charges familiales (1). On peut d'emblée souligner à quel point l'Etat, dans sa recherche de cohérence technocratique est amené à penser en termes d'un système intégré de revenu garanti qui permettrait de substantielles économies de gestion bureaucratique, mais aussi combien il est inévitablement confronté à une structure salariale extrêmement faible dont il doit reconnaître, dans ses stratégies mêmes de gestion administrative, qu'elle est indissociablement reliée à la problématique de la pauvreté. Se refusant à intervenir directement sur la structure salariale qui, elle, relève du marché, l'intervention publique devra se faire de plus en plus raffinée, pointue, sélective, créant progressivement au cours des années des distinctions entre les statuts de travail, les statuts familiaux, les types de revenus, les comportements, etc. Alors qu'elle est à l'origine fondée sur une reconnaissance d'un droit universel à la satisfaction des besoins de base - comme en témoigne la loi québécoise d'aide sociale de 1969 - la politique de revenu garanti va, dans ses tentatives concrètes de fonctionnement, devenir de plus en plus sélective et restrictive, de plus en plus tournée non vers la satisfaction des besoins élémentaires, mais vers la soumission aux impératifs d'une économie en processus de restructuration.

3.2.1.2 Mais, revenons aux rapports gouvernementaux du début des années soixante-dix. En 1970 également est publié le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (Rapport Bird) qui, en mettant en évidence le rapport existant entre les femmes et la pauvreté, allait ouvrir la voie à une lecture de plus en plus spécifiée de la pauvreté. Il s'agit là d'un événement important dans le processus de connaissance statistique de la pauvreté que, paradoxalement, ni le Conseil économique du Canada, ni le Comité

(1) Pour une présentation des problèmes de désincitation, voir Livre blanc (Québec, 1984), ch. III, et pour une lecture critique, Clerc, 1986: 139.

spécial du Sénat sur la pauvreté (Comité Croll) n'avaient identifié. Il faut dire qu'à cette époque les données économiques de Statistique Canada n'étaient pas distibuées selon le sexe (St-Jean, 1986: note 1). Le rapport du Comité spécial du Sénat, La pauvreté au Canada, 1971, et surtout le rapport du personnel de recherche du Comité, le Real Poverty Report allaient sonner le rassemblement d'organismes et d'associations décidés à lutter contre la pauvreté et à se mobiliser en faveur d'un système de bien-être adéquat. Il n'est probablement pas exagéré de voir en quelque sorte dans ces documents la «charte» de ceux qui, planificateurs sociaux, aussi bien qu'organismes para-publics (Conseil national de bien-être), volontaires (Conseil canadien de développement social), syndicaux, religieux ou encore de mobilisation de «citoyens» touchés par la pauvreté entendaient affronter ce problème de la pauvreté dans sa dimension sociale. C'était de ce point de vue d'abord qu'ils cherchaient à lui trouver des solutions, dans une perspective de justice sociale fondée sur les droits sociaux, la solidarité et la reconnaissance des besoins universels indépendamment du revenu, plutôt que d'un point de vue strictement économique et d'incitation au travail. Pour eux, la pauvreté n'était pas qu'insuffisance de revenu, mais situation complexe de dépendance, d'absence de pouvoir, problème politique et culturel autant qu'économique. Bien sûr, au début des années soixante-dix, cette appréhension des problèmes de pauvreté ne s'oppose pas à celle des économistes, des actuaires et des spécialistes de la fiscalité qui associent étroitement pauvreté et fonctionnalité du système de sécurité sociale. Surtout dans un contexte d'expansion de l'Etat-providence, de nombreux services sociaux, y compris des services juridiques, éducatifs et de logement seront mis sur pied à destination des catégories les plus défavorisées. Tenants d'une vision sociale et tenants d'une approche plus étroitement économique s'entendent pour élaborer un système de revenu garanti, mais les modalités et l'ampleur de son application sont l'objet de conceptions divergentes du rôle du revenu garanti, de même que la responsabilité de l'Etat dans le maintien et le développement de l'emploi ou la formation de la main-d'oeuvre est objet de divergences qui iront croissant jusqu'à aujourd'hui.

3.2.1.3 Parmi les documents gouvernementaux de première importance relatifs à une politique de revenu garanti, il faut mentionner la parution, toujours en

1971, du volume consacré à la Sécurité du revenu par la Commission québécoise d'enquête sur la santé et le bien-être social (Commission Castonguay). Ce document apporte une contribution nouvelle à la réflexion sur le revenu garanti en inscrivant de façon explicite la sécurité du revenu comme partenaire du développement économique, en ce qu'elle est conçue comme un complément des politiques de subvention directe à l'implantation de grandes entreprises, des politiques de qualification de la main-d'oeuvre, des politiques de soutien de secteurs économiques à faible productivité afin qu'ils ne soient pas trop brusquement éliminés par la concurrence des entreprises à forte productivité: son rôle sera de venir en aide aux travailleurs exclus de la production par suite des transformations des structures économiques, tout en visant, par des stratégies de qualification, à les réinsérer dans d'autres secteurs de production. Ce document innove également en ce qu'il prévoit un système de revenu garanti à deux régimes - préfigurant la distinction réintroduite par le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers de 1984 entre aptes et inaptes au travail - l'un généreux pour les personnes qui n'ont guère de chances prévisibles de gagner un revenu additionnel par leur travail, l'autre plus restrictif et donc plus incitatif au travail pour les personnes suceptibles de travailler ou qui travaillent réellement, mais dont le revenu de travail est inadéquat. C'est ce document qui, le premier à son époque, a systématisé cette distinction entre deux catégories de bénéficiaires, en fonction de leurs chances d'insertion sur le marché du travail, à peine deux ans après la promulgation de la loi québécoise d'aide sociale de 1969 qui, dans la ligne des recommandations du Comité Boucher de 1963 abolissait justement la distinction traditionnelle dans les régimes d'assistance entre les aptes et les inaptes, au profit de la fixation d'un niveau de vie minimal identique pour tous, quelle que soit la cause de la pauvreté.

3.2.1.4 Le débat sur le système fédéral de sécurité sociale fut en 1973 marqué par la publication, dans le cadre d'une conférence fédérale-provinciale consacrée à la sécurité sociale, du Document de travail sur la sécurité sociale au Canada, mieux connu sous le nom de «Livre orange» du Ministre Marc Lalonde. Le document comprend cinq stratégies distinctes:

- stratégie de l'emploi (mesures d'incitation au travail, de qualification et de création d'emplois communautaires destinés aux personnes les moins facilement employables);

- d'assurance sociale (encouragement à contribuer aux programmes d'assurance-retraite);

- de supplément du revenu (par une hausse des allocations familiales, afin d'éviter que les régimes d'assistance sociale qui, à la différence des salaires, tiennent compte des charges familiales dans leurs barèmes, ne constituent une désincitation au travail pour les familles nombreuses, les montants d'assistance sociale étant dès lors réduits d'autant; par l'établissement d'un supplément de revenu, en plus des allocations familiales pour ceux dont le revenu de travail est par trop inadéquat; par l'établissement d'un revenu garanti pour les inaptes au travail, et le maintien du supplément de revenu garanti pour les personnes âgées);

- de services sociaux et connexes à l'emploi (formation, placement, auxiliaires familiales, soins et garde des enfants);

- d'ententes fédérale-provinciales quant à l'application de ces stratégies, y compris la fixation des taux des prestations par le Parlement fédéral.

L'ensemble de ces stratégies - dont, soulignons-le, il est très significatif qu'elles soient systématiquement rattachées à l'emploi et à l'incitation au travail - constituent une «nouvelle conception globale de la sécurité sociale» ouvrant la voie à l'instauration d'un revenu minimum garanti.

Si les diverses mesures partielles recommandées par le «Livre orange» ont été généralement appliquées, aucun revenu garanti n'a cependant jamais vu le jour, entre autres, selon Hum (1979), parce que la question du caractère potentiellement désincitatif d'un tel régime par rapport à l'obligation du travail, n'a pas pu être clarifiée. Mais, au cours des années ultérieures, la situation économique générale devait devenir moins favorable à l'implantation

d'un tel régime dont on appréhendait les coûts. Et un doute croissant allait s'instaurer quant à l'efficacité générale des programmes gouvernementaux qui rendrait impossible le choix politique d'un régime de revenu minimum garanti.

Il est intéressant de noter encore ici, à propos de la distinction que nous avons précédemment établie entre les tenants d'une vision davantage sociale du revenu garanti et les tenants d'une vision plus explicitement économique, qu'alors même qu'étaient connus les projets Castonguay-Nepveu et Lalonde, explicitement conçus dans une perspective d'abord économique, le Conseil canadien de développement social, en 1973, et le Conseil des Affaires sociales, rattaché au ministère des Affaires sociales du Québec, en 1975, publiaient eux aussi le fruit de leurs travaux sur cette question. Le document du CAS, La notion du revenu minimum, est particulièrement significatif dans ce débat. En effet, ses 29 recommandations au Ministre sont essentiellement orientées vers une reconnaissance des besoins des personnes les plus pauvres, vers la nécessité d'améliorer la situation financière des défavorisés. La préoccupation de l'incitation au travail qui hante les économistes libéraux n'apparait qu'après la 27e recommandation, au chapitre de «quelques règles à respecter au niveau de l'efficacité» (2 paragraphes) et quand il est question du lien entre l'établissement du salaire minimum et celui du revenu garanti, la recommandation est à l'effet d'établir le premier à un niveau suffisamment élevé par rapport au second pour qu'une incitation réelle au travail demeure, alors que les économistes recommandent au contraire l'établissement d'un revenu minimum suffisamment bas pour que l'incitation puisse s'exercer...

3.2.2 En ce qui concerne la politique de l'emploi au cours de la période 1970-1975, Bellemare et Poulin-Simon (1986) notent que «la psychose inflationniste diminue quelque peu au début des années '70 mais revient après le premier choc pétrolier. La stabilité des prix plutôt que la stabilité de l'emploi demeure donc la priorité de la politique macro-économique» (p. 127). Le gouvernement fédéral se tourne donc vers des politiques de main-d'oeuvre et si il se lance dans la création d'emplois, ceux-ci sont toujours temporaires, surtout destinés aux jeunes, conçus non pas comme une véritable politique d'emploi, mais comme une alternative à l'assurance-chômage pour des groupes dont on craint

qu'ils ne connaissent une baisse de l'éthique du travail. (p. 170) Ces programmes n'ont pas d'impact significatif sur le taux de chômage et ils ne visent pas ce but (p. 172). Un de leurs objectifs est le développement communautaire et la fourniture de services à la population à un coût moindre (p. 171),application directe de la stratégie d'emploi préconisée par le «Livre orange».

3.2.3 Plusieurs de ces initiatives d'emplois communautaires financées par le gouvernement fédéral permettront effectivement de créer des ressources nouvelles, telles que les services de garde, de maintien des personnes âgées et des handicapés à domicile. Elles contribueront à l'effervescence communautaire caractéristique du début de la décennie, plusieurs comités de citoyens et groupes populaires constatant l'échec de leurs stratégies de revendications institutionnelles orientant leur action vers une mobilisation directement politique. Des coopératives d'habitation, des cliniques juridiques, médicales, des comptoirs alimentaires voient le jour dans une perspective d'auto-organisation. Simultanément la CSN ouvre «un deuxième front» sur les conditions de vie (en particulier le logement et les effets de l'inflation) et bientôt un Front d'action politique qui entend combattre sur la scène politique municipale de Montréal est créé. Une Association de défense des droits des assistés sociaux verra également le jour. Le mouvement des femmes continue de se développer. L'ensemble de ces mobilisations vont, par leur simple existence autant que par quelques actions spécifiques, exercer une pression considérable sur le système institutionnel, dont la libéralisation de l'assurance-chômage, après celle de l'aide sociale et l'extension des droits sont des manifestations directes. Parallèlement à ces mobilisations, un grand nombre de groupes populaires demeurent néanmoins essentiellement des groupes de services non politisés comme l'ont montré Godbout et Collin (1977); plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs vu le jour à la faveur des programmes fédéraux et d'Initiative locale ou Perspectives jeunesse initiés en 1971.

3.2.4 Enfin, en ce qui concerne les services sociaux au sens strict, la nouvelle loi de 1971 procède à la création de nouvelles entités juridiques: les Centres de services sociaux responsables de la réadaptation, de la protection et de l'hébergement de l'enfance et de certaines catégories d'adultes

(handicapés et personnes âgées) et les Centres locaux de services communautaires responsables, outre les services médicaux généraux, de la prévention socio-sanitaire, des soins à domicile et des services communautaires. Une logique de gestion d'établissements caractérise cette période de stabilisation administrative. Plusieurs CLSC sont implantés dans des quartiers où les groupes et les ressources communautaires sont actifs. Dans ce sens une dynamique socio-politique souvent conflictuelle s'instaure entre les groupes communautaires et l'établissement public, d'autant plus que celui-ci promeut officiellement la participation des usagers à sa gestion administrative et qu'il dispense des services d'organisation communautaire qui favorisent le développement de liens entre les ressources du quartier et l'établissement. En termes organisationnels, on peut dire que celui-ci est alors très ouvert et sensible à son «environnement». Si à la fin des années soixante et au tout début des années soixante-dix le personnel social de certaines agences de service social de quartier à Montréal avait développé une réelle solidarité avec la clientèle la plus défavorisée, allant dans certains cas jusqu'à s'impliquer publiquement dans des mobilisations actives de protestation contre les conditions de vie des assistés sociaux, par contre, une fois démantelées les agences et intégré leur personnel aux nouvelles structures des CSS, toute expression collective de solidarité disparaît immédiatement, comme si la bureaucratisation des structures d'intervention avait signifié une rupture du contact avec les conditions de vie réelles des pauvres dans les quartiers. Davantage, tout semble indiquer que la préoccupation majeure de ces établissements soit de se définir une identité qui leur permette de se créer leur place dans le réseau des Affaires sociales, un spécifique des services sociaux qui leur fournisse leur légitimité organisationnelle. Définition d'une mission, planification, programmation, structures, lignes de commandement rejettent au loin la préoccupation des conditions de vie de clientèles qui pour la plupart vivent dans la pauvreté. Ces clientèles ne sont plus désormais admises qu'à titre d'individus ayant des demandes spécifiques, limitées, compatibles avec les services offerts, et

dont à quelque part on a identifié un «dysfonctionnement» ou une demande de placement. L'efficacité bureaucratique semble être à ce prix.

3.3 De 1975 aux années quatre-vingts

3.3.1 Vers 1975 le Canada et le Québec sont aux prises, comme toutes les sociétés industrialisées, avec un double phénomène économique d'inflation et de chômage élevés. Cette situation, déroutante pour des économistes keynésiens qui ont été amenés à concevoir l'action de l'Etat en termes de régulation des marchés par la politique fiscale, monétaire ou de soutien du pouvoir d'achat, semble pouvoir trouver une explication dans les thèses monétaristes des néo-libéraux, opposés à l'intervention de l'Etat. Selon eux, en effet, une grande partie du phénomène simultané d'inflation et de chômage - contradictoire pour des keynésiens - relève du comportement de la force de travail organisée: qu'il s'agisse de syndicats ou de corporations professionnelles importe peu. Craignant l'inflation, ces groupes d'intérêt s'entendent avec les employeurs pour se protéger à l'avance des hausses de prix anticipées. Ces anticipations inflationnistes concourent alors à la hausse des prix, des salaires mais aussi du chômage, en particulier parce que les salaires, les coûts de production et les prix sont trop élevés pour absorber les chômeurs existants (Bellemare et Poulin-Simon, 1986, 193). A cette thèse, s'ajoute celle, déjà exposée précédemment, du comportement «rationnel» des travailleurs qui ne se montrent guère empressés d'accepter les emplois disponibles s'ils jugent que les revenus qu'ils en retireraient ne se comparent pas assez favorablement aux bénéfices offerts par les programmes de transferts auxquels ils peuvent avoir accès. En ce sens, ces programmes «réduisent les coûts de recherche d'emploi et contribuent à augmenter la durée et l'instabilité de la main-d'oeuvre» (Ibid). Ils seraient

ainsi directement responsables d'une partie du chômage. Enfin, la composition démographique changeante du marché du travail qui voit s'accroître le nombre de femmes et de jeunes, combinée à l'effet des programmes de transferts, «accentuerait l'instabilité «naturelle» de ces groupes» (Ibid). «Contrairement à ce qu'on considérait au cours des années '60, leur risque plus élevé de chômage ne serait plus le résultat d'un processus institutionnel d'allocation des emplois rares les défavorisant, mais bien la conséquence de leur propre comportement «rationnel» (Ibid).

Nous avons jugé pertinent de présenter très brièvement cette dimension des thèses monétaristes relativement au chômage, car elles permettent d'illustrer le grand changement qui s'opère au milieu des années soixante-dix dans les systèmes de représentation et d'explication des élites technocratiques responsables de l'élaboration et de la gestion des politiques sociales. Ces thèses, en effet, mettent radicalement en cause la légitimité de l'intervention de l'Etat dans la gestion des inégalités sociales et la lutte contre la pauvreté, en particulier par le moyen des politiques de transferts. C'est un pan important du mur de la protection sociale édifié par l'Etat-providence qui se fissure sous le coup des thèses néo-libérales.

En outre, les comportements des individus et des groupes deviennent les facteurs premiers d'explication des phénomènes que l'on tente de gérer. C'est là un autre déplacement idéologique considérable. Jusqu'ici, la thèse dominante à propos du chômage et de la pauvreté avait été de considérer ces phénomènes comme structurels et donc indépendants de la volonté des individus, appelant du même coup une intervention correctrice globale, de type étatique, au nom de la solidarité dans le partage des risques ou des effets des inégalités structurelles. Si, désormais, ces phénomènes sont interprétés comme relevant des comportements, non seulement toute intervention étatique compensatoire devient-elle illégitime, mais elle doit en plus porter l'odieux d'être responsable de produire des comportements non désirables. Par ailleurs, si les problèmes identifiés sont de l'ordre des comportements et non de l'ordre des structures sociales et économiques, il devient infiniment plus simple d'intervenir - la connaissance de la modification des comportements par renforce-

ments positifs et négatifs s'est en effet énormément développée au cours des dernières années. A la limite, puisque l'objet d'intervention premier est l'individu ou un groupe restreint bien identifié, l'intervention de l'Etat devient non nécessaire et non souhaitable. La médiation de l'Etat entre l'individu et le marché se termine là.

Enfin, il y a mise en évidence de certaines catégories sociales dont les comportements s'écartent de ceux de la moyenne des autres dans un secteur donné, en l'occurrence les femmes et les jeunes par rapport au chômage et à la pauvreté. Ce processus de déglobalisation d'une population donnée que permet le développement de la connaissance statistique des phénomènes sociaux inaugure un mode de gestion beaucoup plus précis et donc beaucoup plus sélectif. Chaque sous-groupe mis en évidence, «isolé» pour le processus statistique aura des caractéristiques spécifiques autorisant autant d'interventions comportementales différentes. La représentation de la réalité des phénomènes s'en trouve complètement modifiée: il n'y a plus de problème global, social de la pauvreté ou du chômage dans une société donnée, mais des groupes identifiables selon les variables de l'âge, du sexe, de la scolarité, du revenu et qui émergent d'un certain arrangement de ces variables comme plus «vulnérables» que d'autres. La pauvreté, le chômage semblent avoir disparu comme problèmes de société pour devenir les problèmes de telle sous-catégorie de femmes, ou de jeunes, par exemple, particulièrement «exposés aux risques». Cette représentation de la réalité qui diffère complètement de celle qui avait cours dans les années soixante, alors globale et structurelle, s'accorde parfaitement avec la perspective de la modification des comportements comme stratégie d'action. Elle fait de l'individu non seulement le responsable de sa situation, mais également de la stratégie de modification de sa situation. Là encore, des politiques globales ne sont plus pertinentes. Au contraire, l'efficacité de l'intervention des programmes - si intervention il y a - sera fonction de la capacité de cibler correctement le groupe concerné dans ses comportements appréhendés. Dans ce sens, la sélectivité est partie intégrante de l'efficacité recherchée.

Les caractéristiques de ce profond changement de références d'analyse vont progressivement se manifester dans plusieurs domaines de la gestion sociale, qu'il s'agisse des politiques de lutte contre le chômage, des politiques de services sociaux, des formes de mobilisation sociale, ou encore des récentes commissions d'enquêtes ou analyses gouvernementales reliées au domaine de la politique sociale et fiscale, et dont nous parlerons au chapitre 3.4.

3.3.2 Dans le domaine de la politique de la lutte contre le chômage, on constate au cours de la période un resserrement de la stratégie de création d'emplois à destination de certains groupes cibles, dont les femmes et les jeunes; la formation professionnelle est également davantage ciblée; des expériences de partage du travail sont menées. Mais globalement, l'essentiel des dépenses va aux prestations d'assurance-chômage qui au début des années quatre-vingts semblent presque hors contrôle, tant augmentent le nombre de prestataires et la durée de leurs prestations. La situation est d'autant plus délicate politiquement qu'au cours de la période précédente, dans une perspective keynésienne de relance économique, les prestations d'assurance-chômage ont été augmentées et leur accès élargi. D'ailleurs, tout au long des années soixante-dix, la politique économique et monétaire du gouvernement fédéral ne cessera d'hésiter entre une approche keynésienne et une approche carrément monétariste, beaucoup plus difficile à faire accepter au plan politique puisqu'elle remet en cause le consensus politique construit autour de l'Etat-providence. Il faudra attendre la récession de 1982, l'intensification de l'emprise internationale des idéologies néo-libérales pour que celles-ci trouvent leur expression canadienne et québécoise au sein d'une série de commissions d'enquête. Parmi elles, nommée en 1985, la Commission spéciale d'enquête chargée d'examiner «la façon dont l'assurance-chômage (peut) soutenir le développement économique du Canada et le fonctionnement harmonieux du marché du travail...» (Commission Forget), dont le Rapport sera publié en automne 1986. Nous y reviendrons.

3.3.3.1 Dans le domaine des services sociaux, s'implante également de façon progressive une gestion par populations-cibles. Quatre ans après l'implantation des CSS et des CLSC, en 1975, le ministre Forget insiste pour que les établissements clarifient leur mission réciproque et répondent explicitement

à des problèmes que le Ministère identifie comme relevant de populations à risque ou de situations d'urgences sociales.

Sans entrer dans aucun détail, rappelons simplement que c'est ainsi que les CSS, par décision législative ou administrative se voient assigner les domaines de la protection de la jeunesse (incluant des problématiques de plus en plus spécifiques: délinquance, enfants abusés, etc.), du placement des personnes âgées et de certaines catégories d'enfants. La problématique de la violence et de la protection contre la violence semble aujourd'hui devenir de plus en plus le principe de cohérence des diverses interventions sociales des CSS, aboutissement logique d'un processus croissant de désignation centralisée de groupes-cibles, assortis d'une problématique de prise en charge, c'est-à-dire d'une stratégie d'intervention spécifique. C'est ainsi qu'on peut aujourd'hui décrire l'action des CSS comme étant essentiellement caractérisée et légitimée par une problématique de la protection socio-juridique. non seulement des jeunes, mais de catégories spécifiques d'adultes (1).

Le chemin parcouru - c'est-à-dire le déplacement de la problématique d'intervention - en quelques années est impressionnant. Les velléités d'auto-définition des CSS qui, sur la base du modèle médical, prétendaient en 1972 offrir des services spécialisés de seconde ligne, laissant aux CLSC ceux de première ligne, ont été complètement balayées. On avait déjà vu précédemment comment le passage des anciennes agences de service social aux CSS avait signifié l'abandon de l'intervention sociale de quartier fortement impliquée dans les problèmes de pauvreté. Dans le processus de professionnalisation et de bureaucratisation entraîné par la création des CSS, la pratique du service social demeure, entre 1972 et 1978, axée principalement sur la famille et l'aide psycho-sociale. Dès 1979, elle est cependant profondément reformulée, d'une part en termes de protection socio-juridique (Loi de la protection de la jeunesse). d'autre part en termes techno-bureaucratiques de placement des personnes âgées

(1) On pourra consulter à ce sujet la recherche menée dans le cadre du programme de recherche de la Commission: F. Lesemann et J. Lamoureux: Les filières de services, Université de Montréal, 1987.

(CTMSP). Cette transformation de l'objet même et de la problématique de l'intervention des services sociaux est directement reliée aux processus de désignation des populations/problématiques prioritaires par une planification centralisée au ministère des Affaires sociales.

3.3.3.2 Si l'on ajoute maintenant quelques informations supplémentaires relatives à l'évolution des CLSC, on sera alors mieux en mesure de comprendre les processus à l'oeuvre dans la transformation des modes de prise en charge de la pauvreté par les services sociaux.

Les CLSC se développent, nous l'avons déjà rappelé, dans une perspective de lien avec la communauté (territoire, quartier) et avec les problèmes socio-sanitaires qui affectent la qualité de vie de la communauté. Leur fonction est d'abord de prévenir, d'améliorer les conditions générales de vie, de favoriser le maintien des populations dans leurs lieux de vie habituels. Pour l'accomplissement de ces fonctions communautaires, l'établissement dispose même d'un personnel spécialisé: les organisateurs communautaires. Or, dès 1975, le Ministre Forget exprime son inquiétude relativement à l'orientation hétérogène de ces établissements, à l'impossibilité de connaître de façon centralisée la nature et l'ampleur des services qu'ils offrent, de contrôler le respect de l'espace légitime d'intervention du ministère des Affaires sociales afin d'éviter que les actions de certains CLSC n'empiètent sur la juridiction d'autres ministères, à l'impossibilité de planifier de facon cohérente les ressources et les investissements. Il ordonne donc une «Opération Bilan» qui permettra de légitimer une reprise en main des établissements en désignant par voie budgétaire, des populations et des programmes prioritaires. C'est en particulier, le maintien à domicile qui doit contribuer directement au contrôle et à la diminution des coûts d'hébergement des établissements du réseau (hôpitaux et centres d'accueil), accentuant ainsi le statut de ressource complémentaire des CLSC à l'intérieur du réseau des établissements. Gestion par programmes prioritaires correspondant à des populations/problématiques cibles et complémentarité constitueront les deux garde-fous de la conduite organisationnelle des CLSC. Leur rapport à la communauté sera défini dans cette perspective stricte et soumise à la logique intégratrice des priorités du système-réseau.

Cette référence à l'évolution des CSS et des CLSC au cours des dix dernières années permet de mettre en évidence le retournement complet qui est survenu dans le mode de gestion étatique des questions de pauvreté à partir du moment où, dès 1975, le Ministère a pris l'initiative de définir son intervention en termes de programmes destinés à des groupes-cibles. Jusque là, rappelons-le, l'action étatique se définissait principalement en fonction d'un problème global de pauvreté vécu généralement par des familles exclues des bénéfices de la croissance économique. Les services sociaux tablaient sur des formes de soutien familial, de solidarité communautaire, voire de mobilisation socio-politique dans laquelle les processus d'éducation, d'apprentissage de formes limitées de pouvoir jouaient un rôle essentiel. L'accès à des logements décents, aux services de l'aide juridique, éventuellement d'auxiliaires familiales ou de garderie faisait partie des ressources sociales à disposition pour permettre à une famille pauvre de retrouver une certaine qualité de vie. La reconnaissance des besoins minimaux, indépendamment de l'aptitude au travail, donnait droit à des prestations accordées dans une perspective de redistribution partielle de la richesse, de lutte aux inégalités. Car, et cela est déterminant, il existait alors une conscience plus ou moins explicite que les problèmes de pauvreté étaient l'expression d'une structure inégalitaire des rapports sociaux et qu'il était de la responsabilité de l'Etat d'en pondérer les effets.

Or, l'introduction d'une gestion de programmation par groupes-cibles correspond à cette période où, à la suite de la crise pétrolière de 1973 et de l'apparition des phénomènes conjugués d'inflation et de chômage élevés, l'Etat est confronté à une crise fiscale importante. Il va donc, au plan de la politique des services sociaux, prendre l'initiative de définir, à partir des indicateurs sociaux qu'il a élaborés, des groupes et des stratégies d'action prioritaires. Il n'est plus question d'être à la remorque - en termes de financement - de besoins illimités, insaisissables, d'autant plus que leur gestion est laissée à la médiation d'établissements et de professionnels dont les intérêts, en termes d'augmentation de services peuvent converger avec ceux des «défavorisés». Pire, les services eux-mêmes ne peuvent-ils pas être une source de dépendance accrue pour les clientèles? Le raisonnement se développe, le

doute s'installe de façon tout-à-fait analogue à celle que nous avons décrite à propos des programmes de transferts.

Dans cet effort de restriction des investissements, de sélection de populations à desservir, donc de déglobalisation de la pauvreté (comme on procède à la déglobalisation du chômage), la notion de groupe-cible devient cruciale. Elle est construite (il s'agit bien d'une construction abstraite: le leadership étatique s'exerce dans la reformulation de la problématique) autour du modèle du risque. Et, pour paraphraser Ewald (1986) (1), c'est la reconnaissance du risque et la technologie des statitiques qui permettra de repenser ou de reconstruire juridiquement le nouveau modèle d'une intervention publique capable de maîtriser les problèmes de pauvreté.

Le risque relèvera de trois référents institutionnels principaux: la justice, le travail et l'économie de l'hébergement. Par rapport à la justice, l'Etat-providence réaffirme, de façon restrictive, son rôle premier, reconnu par l'idéologie néo-libérale comme seul légitime, de protection: protection des frontières, du territoire, des biens privés, et, ce qui intéresse directement les services sociaux, de l'intégrité de la personne. Toutes les personnes suceptibles d'être vulnérables, atteintes dans leur intégrité physique et morale, donc «en besoin de protection» constituent autant de catégories prioritaires, comme le sont également les catégories susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des personnes et des biens. Ces interventions relèvent d'un ordre socio-juridique et leur rôle est particulièrement important au moment où, dans les années '80, on procède à la désinstitutionnalisation de certains malades psychiatriques, de handicapés, à la privatisation de l'hébergement de personnes âgées, à la reconnaissance de la violence familiale, etc. Par rapport à l'institution du travail, le risque se présente sous forme de perte de motivation et d'absence de socialisation de certaines catégories, en particulier de jeunes, de handicapés, de femmes chefs de famille, à l'égard de l'obligation du travail. Les prestations de transferts seront donc de plus en

---

(1) Voir l'étude préparée dans le cadre des commandes de la Commission: F. Lesemann, J. Lamoureux: Le rôle et le devenir de l'Etat-providence, Université de Montréal, janvier 1987, p. 10.

plus fréquemment associées à des programmes de préparation, d'incitation au travail ou encore de scolarisation de base plutôt que de qualification proprement dite. Enfin, il existe de nombreuses catégories ciblées en fonction du risque de coût réel ou potentiel engendré par leur hébergement en institution. Elles seront donc l'objet d'un maintien à domicile intensif, de politiques de désinstitutionnalisation, etc.

Les conséquences de ce déplacement de la problématique de l'intervention sociale sont considérables. En sélectionnant de la sorte ses populations/problématiques prioritaires, l'Etat certes s'engage à concentrer ses ressources limitées sur des groupes dont la vulnérabilité, l'exclusion ou encore la dépendance institutionnelle sont les plus criantes. Mais l'intervention qu'il leur destine s'inscrit toujours dans sa conception de la rentabilité économique et sociale (protection étroitement socio-juridique, réinsertion à tout prix sur le marché du travail, maintien à domicile jusqu'à l'extrême) dont on doit se demander si elle correspond toujours aux intérêts des personnes ciblées et à leurs situations sociales et familiales généralement très complexes.

Par ailleurs, la priorisation de ces programmes entraîne l'abandon de toute stratégie de prévention, de toute perspective de développement social dont le caractère essentiel avait pourtant été reconnu par la réforme des services socio-sanitaires de 1971, tant il est vrai que tout projet d'amélioration des conditions de vie exige d'importants investissements de services et de ressources institutionnels. Mais comme leur efficacité n'est pas immédiatement mesurable, leur fonction perd toute légitimité. Elle est dès lors confiée au secteur des ressources communautaires et bénévoles.

La gestion des groupes-cibles entraîne la disparition de la représentation publique de la pauvreté, et par là même l'illusion de sa résolution. Il est en effet étonnant de constater à quel point le discours sur la pauvreté s'estompe dès le milieu des années soixante-dix au Québec. Ce qui occupe l'avant-scène des problèmes sociaux, c'est une série de catégories sociales «à problèmes»: les jeunes délinquants, les jeunes abusés sexuellement, les personnes en attente de placement, les femmes victimes de violence, les handicapés, les malades

mentaux, les mésadaptés socio-affectifs, à propos desquels des interventions de placement, de soutien psycho-social, de maintien à domicile sont menées. Même chez les praticiens, on parlera en termes de catégories administratives: «mes articles 38», «40», «mes CTMSP», sans plus établir, le plus souvent, de liens avec le fait que l'immense majorité de ces populations partagent une situation socio-économique commune, celle d'être pauvres. La catégorie administrative, la problématique d'intervention l'a à ce point emporté sur la donnée de base des conditions matérielles de vie, dans les systèmes de représentation, qu'on ne prend même plus en compte ces conditions matérielles sur lesquelles «on ne peut intervenir de toute façon». Exactement comme l'identification d'une série de groupes vulnérables au chômage permet d'occulter son caractère massif.

Il faudra, dès lors, un accroissement considérable et visible de catégories qui échappent aux mesures et aux programmes spécifiques, tels les itinérants, pour que l'on «redécouvre» avec étonnement l'existence de la pauvreté; dans le même sens, les «nouvelles pauvretés» ne sont-elles pas «nouvelles» en ce qu'elles échappent aux catégories et aux problématiques de la gestion administrative?

3.3.4 Les groupes et les mobilisations populaires vont également connaître, à partir du milieu des années soixante-dix, une évolution sous certains aspects comparable à celle de l'intervention gouvernementale: mis à part les groupes explicitement politiques caractérisés par une radicalisation idéologique, la plupart des groupes de services et de pression orientent leur intervention soit vers des domaines de spécialisation qui correspondent aux découpages administratifs gouvernementaux (aide juridique, logement, endettement, aide sociale, etc.) soit se constituent sur la base d'une identité de sexe ou de condition, souvent croisée avec une problématique spécifique: familles monoparentales, femmes victimes de violence, handicapés et transport adapté, jeunes et aide sociale, personnes âgées et pensions de retraite, etc.

Rappelons que dans les années soixante, les mobilisations se faisaient surtout sur le mode des comités de «citoyens», typiques d'une problématique de lutte contre la pauvreté, et sur une base territoriale: quartier, rue, paroisse. En outre les enjeux de lutte étaient généralement de niveau municipal plutôt que provincial: Office municipal d'habitation, bureaux municipaux d'aide sociale, service des loisirs municipaux, aménagement de parcs, de rues, de carrefours dangereux, etc.; même la mobilisation scolaire, enjeu important, était d'ordre essentiellement local, en référence à la Commission scolaire plutôt qu'au ministère de l'Education.

Cette évolution correspond sans doute à une transformation profonde d'une société qui se perçoit de plus en plus, comme composée d'une série de groupes d'intérêts spécifiques, à la constitution desquels l'Etat technocratique contribue par sa démarche de ciblage et de catégorisation sociale, les positionnant comme autant de groupes de pression inscrits dans un rapport clientèlaire. Ceci est particulièrement vrai des personnes âgées et des femmes. Par le modèle culturel de représentation qu'il impose - et qui participe des modèles internationaux de gestion sociale qui établissent des «années» des Femmes, des Handicapés, de la Jeunesse, des Sans-abri, par la création d'Offices catégoriels, de chartes de droits catégorielles -, par les modes et les conditions de financement qui les régissent les groupes sont amenés à se constituer en fonction de découpages analogues à ceux qui structurent l'action gouvernementale. Ce constat ne signifie pas pour autant que les groupes poursuivent des objectifs comparables à ceux définis par l'action gouvernementale. Leur action revendicatrice les maintient dans un rapport critique à l'égard des services étatiques qu'ils perçoivent généralement comme réducteurs des besoins réels des personnes mobilisées par l'action des groupes ou recourant à leurs services. Ces groupes, s'ils se constituent souvent sur les mêmes découpages catégoriels que ceux de l'action étatique, n'en sont pas moins producteurs de pratiques véritablement alternatives et porteurs de revendications autogestionnaires, combattant les conduites sociales et culturelles induites par les programmations technocratiques de l'Etat.

3.3.5 Avant d'aborder la question des programmes de transferts et de la fiscalité, il est,une fois encore, nécessaire d'insister sur la distance toujours

considérable qui existe entre la production de discours qui tentent de définir des stratégies d'action sur une réalité sociale et cette réalité même. Celle-ci, dans notre analyse, ne préexiste pas à l'action des élites comme une masse informe qui ne demanderait qu'à être modelée; elle se construit dans le jeu contradictoire des forces et des intérêts conflictuels en présence. Là réside la raison du décalage que nous décrivons, ainsi que le fait que nous concevons chaque discours comme un projet d'action qui va inévitablement se heurter à des résistances ou à des contre-stratégies. Que des courants dominants décrivent la société à venir et les choix de société qui en découlent sur le mode de l'évidence fait justement partie de leur rôle dominant; mais cela ne signifie pas pour autant que la réalité est ou doive être telle qu'ils la prescrivent. Les jeux, les enjeux sont ouverts; la société se produit sans cesse.

Ce bref rappel des prémisses de l'analyse est important pour expliquer l'existence d'orientations contradictoires entre des modèles économiques de réorganisation des transferts et de la fiscalité et la réalité des choix politiques: comme nous en aurons l'exemple, telle réforme, nécessaire d'un point du fiscal, peut être politiquement irréalisable, c'est-à-dire qu'elle susciterait des oppositions telles qu'aucun parti au pouvoir ne prendrait le risque d'en assurer les conséquences.

Ce positionnement de l'analyse est également important pour introduire le matériel auquel nous allons principalement nous référer ici: celui du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, publié par le Gouvernement du Québec en 1984 et qui comprend un énoncé très cohérent d'un modèle néo-libéral de réaménagement de la fiscalité et des transferts sociaux, parfaitement compatible avec les orientations d'analyse et les conclusions de la «Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada» (Commission Macdonald, 1985) et celles de la «Commission d'enquête sur l'assurance-chômage» (Commission Forget, 1986). L'importance économique et politique du Livre blanc, a été reconnue largement, tant au Québec qu'au Canada. Si, pour des raisons reliées au contexte politique provincial et fédéral, ses conclusions n'ont pas été appliquées pour le moment, il ne semble faire de doute, cependant, que ce document énonce de façon particulièrement remarquable les orientations et les stratégies que privilégient les élites au pouvoir.

Même si les analyses économiques des dépenses gouvernementales devraient conduire théoriquement à des stratégies de limitation draconienne des dépenses, en particulier des dépenses sociales, on constate au contraire qu'au cours de la période analysée, les dépenses n'ont cessé de croître; pour contrer la crise, les gouvernements font un choix de stratégie keynésienne: maintien de la capacité de consommation des ménages par une augmentation des transferts aux particuliers et indexation des prestations au coût de la vie. Dans le but de maintenir ou de créer de l'emploi, les entreprises sont également largement subventionnées. Au plan de la fiscalité, le Parti Québécois poursuit de 1976 à 1983 une stratégie d'imposition progressive, diminuant le fardeau des revenus faibles et moyens, augmentant celui des revenus élevés (Québec, 1984: 21 et 92). Comparée à celle de l'Ontario, la structure fiscale québécoise est en effet nettement plus progressive.

3.3.5.1 En 1984, le ministère des Finances du Québec publie donc son Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. Dans le cadre de notre réflexion sur la pauvreté et les services sociaux ce Livre blanc constitue une contribution majeure car il énonce et justifie, entre autres, les principes et les stratégies de solution, au niveau de la fiscalité et des transferts, qui devraient permettre une réduction significative du chômage et de la pauvreté. Le Livre blanc marque un tournant radical par rapport aux stratégies keynésiennes qui ont guidé la plupart des décisions politiques concrètes des vingt dernières années tant au Canada qu'au Québec. Il épouse clairement, en ce qui concerne le rôle de la fiscalité et des transferts dans la lutte contre la pauvreté, les thèses néo-libérales dont il formule une version québécoise. Il représente de ce fait une mise en cause profonde du consensus politique sur lequel s'est bâtie l'intervention de l'Etat issu de la Révolution tranquille. Dans ce sens, au-delà de sa volonté d'objectivité économique, il est profondément politique, c'est-à-dire qu'il place la population québécoise devant un choix de société. Et c'est bien dans cette perspective que nous accepterons de placer le débat, lorsqu'il nous faudra, en conclusion, formuler des perspectives de solutions.

Pour le Livre blanc, comme pour les néo-libéraux, fiscalité et transferts sont indissociables et, tels qu'ils se sont développés, - au nom de

principes de justice sociale, de satisfaction des besoins, de garantie d'un niveau de vie socialement acceptable pour tous, de redistribution entraînant l'instauration d'une fiscalité fortement progressive pour financer des systèmes de transferts variés et élevés - ils se révèlent non seulement trop coûteux - argument de la crise fiscale -, contre productifs - les transferts élevés exigent une ponction fiscale élevée qui entre en conflit avec l'investissement productif -, mais responsables d'une grande partie du chômage et de la pauvreté.

En effet, les transferts sont jugés si élevés, pour l'ensemble des bénéficiaires, à l'exclusion reconnue des jeunes aptes au travail de moins de 30 ans et sans personne à charge, par rapport au salaire minimum qu'ils entraînent un effet de désincitation au travail: si le chômage est élevé c'est parce que les travailleurs et les travailleuses sont des victimes du système de transferts qui leur enseigne qu'il y a plus d'avantages à demeurer bénéficiaires de l'aide sociale qu'à occuper un emploi au salaire minimum. D'autant plus que certains bénéfices associés aux prestations seront perdus dès qu'un emploi sera occupé et que, comme le démontre le Livre blanc (p. 147-148), les taux marginaux de réduction des transferts (c'est-à-dire la diminution des transferts en pourcentage de l'augmentation du revenu de travail) sont tels (équivalant parfois à 79%), qu'ils sont souvent totalement désincitatifs à l'égard du travail.

L'argument du caractère désincitatif au travail des prestations, quand on considère le cas du taux marginal de réduction des transferts, ainsi que d'autres formes d'aides accordées aux bénéficiaires de prestations, est indéniablement fondé et il est reconnu par tous les analystes. La question est très importante et diverses modalités de solutions peuvent être envisagées, à l'examen de certaines desquelles procède d'ailleurs le Livre blanc. Il s'agit là de questions essentiellement techniques qui doivent trouver des solutions techniques, sans doute difficiles, mais nullement insurmontables. De notre point de vue, cependant, l'enjeu principal n'est pas là.

Le Livre blanc, comme d'ailleurs la littérature néo-libérale internationale sur le sujet, prend argument de ce problème technique, reconnu comme une difficulté de chaque système national de transfert, pour procéder à une

critique radicale du système, qui équivaut en réalité à prôner un autre projet de société. Le rapport équité/efficacité, classique dans les débats de politique sociale, est profondément modifié, en faveur d'une prétendue efficacité, au détriment de l'équité. C'est ce que nous allons rapidement démontrer.

Dans sa réflexion sur la politique de transferts (p. 23-24), le Livre blanc prend essentiellement argument de cette question particulière du taux marginal de réduction des transferts pour expliquer combien le système de sécurité sociale est injuste et pervers pour les pauvres eux-mêmes: «Il est étonnant de penser que, par souci de mieux protéger les citoyens les plus démunis, les gouvernements successifs du Québec ont fait évoluer le système de sécurité sociale de façon telle que, maintenant, toute tentative pour les bénéficiaires d'améliorer leur sort est taxée bien plus lourdement (un exemple précède qui indique qu'un bénéficiaire de l'aide sociale qui décide d'aller travailler au salaire minimum sera taxé à 79% sur ses gains d'emplois si l'on tient compte de la perte des bénéfices de l'aide sociale encourue, p. 23) que l'augmentation des revenus des gens qui ont les revenus les plus élevés de la société». Et de conclure: «Il s'est ainsi créé une sorte de «trappe de pauvreté» chez un trop grand nombre de bénéficiaires» (p. 24). Ce n'est donc plus seulement le caractère désincitatif du système mais l'injustice faite aux bénéficiaires que les auteurs dénoncent. Les pauvres ne sont plus responsables de leur état, de leur oisiveté comme prétendait la tradition libérale, ils sont des victimes innocentes du souci de protection sociale de l'Etat. Le vrai responsable c'est lui! Dans la poursuite de ce raisonnement, le Livre blanc dénonce une autre injustice - placée sur le même pied que la précédente -, celle faite aux hauts salariés dont les revenus sont plus taxés qu'en Ontario. Le système est injuste pour les catégories de revenus aux extrêmes. Il est donc urgent, au nom de la «justice», mais surtout au nom d'une relance efficace (p. 115) d'une économie essouflée par la ponction fiscale opérée par l'Etat redistributeur, de rendre le système d'imposition moins progressif (p. 204). L'argent ainsi récupéré par les hauts revenus devrait être investi et donc permettre d'accélérer la relance de l'emploi (thèses de l'«economie de l'offre» ou «supply-side economics» qui ont présidé aux réformes reaganiennes de la politique sociale et du nouveau système de taxation américain). Quant aux pauvres, il faut les aider à échapper à la

«trappe de pauvreté» en diminuant leurs prestations. Pourquoi et comment?

Parce que le problème du système de transferts aux pauvres est qu'il repose sur une notion de satisfaction des besoins de base qui, même calculée de façon restrictive, atteint un montant nettement supérieur à celui que procure un travail à plein temps au salaire minimum. La concurrence entre le revenu de travail et le revenu de transferts est donc explicite. Comme il est a priori exclu d'envisager une augmentation du salaire minimum car celle-ci diminuerait encore la compétitivité des entreprises québécoises et nuirait à l'emploi, la seule stratégie possible, selon le Livre blanc est de restreindre le revenu de transferts afin de rendre le recours au marché du travail plus incitatif.

Comment procéder? En déterminant d'abord un revenu minimum de base qui servira ensuite de référence pour établir une stratégie de prestations modulée en fonction de l'inaptitude ou de l'aptitude au travail, et dans ce dernier cas, en fonction de la volonté de travailler ou non. En instaurant enfin pour les travailleurs au salaire minimum un impôt négatif (remboursement) fondé sur la reconnaissance de ce qu'il en coûte pour satisfaire ses besoins de base et, le cas échéant, ceux d'une famille.

3.3.5.2 Cette procédure met en cause trois composantes stratégiques des politiques de lutte à la pauvreté des années soixante: la détermination d'un seuil de pauvreté, l'octroi de l'aide sur la base stricte et inconditionnelle de la reconnaissance des besoins et l'établissement de fait d'un revenu de base garanti comme en procure la loi de 1969. Le Livre blanc conteste d'abord le bienfondé des seuils de pauvreté qui «ont été jusqu'à présent définis de façon plus ou moins arbitraire et sans référence au niveau de vie réel (entendre: beaucoup plus bas) des travailleurs à faible revenu, donc sans tenir compte de la possibilité d'un choix entre l'autonomie financière et la dépendance de l'Etat pour les bénéficiaires de l'aide sociale» (p. 202). L'«arbitraire» fait référence aux efforts poursuivis par plusieurs institutions, à la fin des années soixante, pour déterminer, de façon extrêmement complexe, un niveau de revenu nécessaire à la satisfaction de conditions de vie jugées minimalement décentes par la so-

ciété. Voir à ce sujet, Langlois, 1986. Le seuil le plus fréquemment retenu aujourd'hui est celui construit par Statistique Canada et qu'utilise en particulier le Conseil canadien de bien-être social pour établir ses «profils annuels de la pauvreté».

La méthode utilisée par le Livre blanc est tout autre. Son critère n'est plus le «besoin», mais le «niveau de dépenses des ménages à faible revenu, soit ceux dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail, par un travail à plein temps se situe dans le premier décile de revenu», donc les revenus inférieurs à $13 700 en 1983 (pp. 133, 220). Une fois choisi le groupe de ménages, on détermine, en se basant sur l'«Enquête sur les dépenses des familles» de Statistique Canada, quelles sont leurs dépenses essentielles, en distinguant les dépenses essentielles à court terme et à long terme des dépenses importantes mais non essentielles, comme le transport, les loisirs, etc. (p. 136). On obtient ainsi, par exemple, pour un ménage de quatre personnes en 1983, un montant de dépenses essentielles à court terme de $ 8 424, à long terme de $10 656, importantes mais non essentielles de $11 676, alors que pour la même année, Statistique Canada établissait le seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes à $19 200. Les dépenses essentielles à court terme qui vont servir de référence à tout le nouveau système représentant donc dans cet exemple environ 44% du seuil de pauvreté, alors qu'on considère généralement comme «très pauvres» les ménages dont le revenu n'atteint pas 60% du seuil de pauvreté établi par Statistique Canada. On comprend mieux la nécessité pour le Livre blanc de qualifier d'arbitraire la détermination des seuils de pauvreté. Dans la même perspective, on se rappellera que pour Milton Friedman, la façon la plus efficace de lutter contre la pauvreté est d'en abaisser de moitié le niveau des seuils! Poursuivant leur analyse, les auteurs du Livre blanc pourront donc établir que le revenu fourni par les transferts (pour une famille de quatre personnes, environ $11 000) est plus élevé que la norme définie par les dépenses essentielles à court terme des ménages du premier décile dont le revenu provient principalement d'un emploi et qu'il correspond plutôt aux dépenses essentielles à court terme et à long terme. On pourra donc légitimement procéder à une diminution des prestations.

La démarche qui découle de la hiérarchisation des dépenses consiste alors à contester la légitimité de l'octroi de l'aide sur la base stricte de la reconnaissance des besoins, comme l'a établi la loi d'aide sociale de 1969, pour faire correspondre à la hiérarchie des dépenses une hiérarchie des droits aux prestations sur la base de la capacité et de la volonté de travailler. C'est de cette façon, en modulant la prestation en fonction de ces deux critères, que va être élaborée l'incitation au travail et donc la sortie de la «trappe de pauvreté». Partant de l'idée présentée comme un constat que les transferts ont détruit la motivation au travail et engendré des attitudes de défaitisme et de dépendance, la fonction de la modulation des prestations sera de produire une modification des comportements en faveur d'une réinsertion rapide sur le marché du travail. On comprend dès lors que l'incitation au travail (p. 201) devienne le principe directeur, le levier de toute la réforme prônée par le Livre blanc: «Il ne fait pas de doute qu'une des préoccupations premières du Livre blanc et de la réforme qui en découlera doit être d'augmenter l'incitation au travail, au perfectionnement professionnel et à la promotion socio-économique des ménages. En somme, il s'agit de provoquer une grande prise en charge des individus et des familles par eux-mêmes plutôt que d'accentuer leur dépendance de l'Etat» (p. 201).

Au nom d'un objectif social de «redistribution acceptable des revenus» (on ne parle plus de «justice sociale» comme dans les années soixante) dont on définit le critère en termes de «préservation de la santé et de la dignité auxquelles (toute personne) a droit» (pp. 41, 202), on définira un minimum vital correspondant au montant de dépenses essentielles à court terme décrit précédemment et constituant une «garantie de revenu». Les aptes au travail devront s'en contenter, à moins qu'ils ne participent activement à des programmes de «relèvement de l'employabilité» (p. 205) qui leur procurent dès lors un supplément correspondant plus ou moins à la satisfaction de besoins essentiels.

A long terme, les programmes, incluent des activités de formation scolaire ou professionnelle, de formation en industrie ou des activités communautaires qui «doivent amener les plus démunis à se prendre en main et à se définir des activités de réinsertion sur le marché du travail qui amélioreront leur

capacité de se trouver un emploi. A cet égard, le rôle du gouvernement est essentiellement d'assurer le soutien technique et financier à de telles activités, l'initiative première appartenant aux personnes visées par ces programmes» (p. 202). Mais, de façon à maintenir la cohérence monétaire de l'ensemble du système, et l'incitation ultime à la réinsertion sur le marché du travail, on fera en sorte que les gains provenant d'une activité de réinsertion permettent de satisfaire les besoins essentiels à long terme mais qu'il demeure toujours plus avantageux pour le bénéficiaire d'accepter un emploi au salaire minimum que de dépendre de l'Etat (p. 225). Quand on sait qu'une activité communautaire procurerait, selon les barèmes du Livre blanc, un revenu maximum de $2 250, qu'une activité de formation en industrie pourrait fournir jusqu'à $3 246, alors que 40 heures au salaire minimum, auraient permis en 1983 d'augmenter le revenu garanti de $4 121 (p. 224), on comprend mieux la logique raffinée de l'incitation au travail poursuivie par le Livre blanc. Il faut ajouter que les moins de 30 ans, aptes et sans enfants ne bénéficient pas du montant complet du revenu garanti, mais doivent se contenter des prestations actuelles nettement inférieures; par contre, dans la perspective d'accroître l'incitation à la réinsertion sur le marché du travail, ils peuvent accomplir davantage d'activités de réinsertion et toucher par conséquent un montant accru (p. 222). Quant aux inaptes, on distinguera entre les inaptes temporaires et les inaptes chroniques. Les premiers toucheront le revenu garanti plus un montant de $1 500 correspondant à leur participation présumée à une activité communautaire de 20 heures par semaine. Quant aux seconds, même leurs besoins importants mais non essentiels seront satisfaits. De toute façon, ils constituent un cas «à part» dans le sens où ils ne rencontrent pas les préoccupations du Livre blanc qui concernent l'élaboration de stratégies de réinsertion au travail. Le document se demande même s'il était opportun que la loi de 1969 incorpore les personnes aptes et les personnes inaptes dans la même structure (p. 24).

3.3.5.3 On se trouve donc en face d'un projet de réforme dont la logique de réponse aux problèmes de chômage et de pauvreté diffère complètement de celle qui a prévalu à la fin des années soixante et qui s'est étendue jusqu'à aujourd'hui. Il ne s'agit plus de verser des prestations à toutes les personnes qui se retrouvent en-dessous d'un seuil de pauvreté défini par l'Etat (p. 202),

mais d'orienter délibérément l'ensemble des personnes aptes vers le marché du travail. C'est une «logique de subordination au marché et (de) stimulation de sa sanction»(Boismenu et Rocher, 1986: 124) dans laquelle «le calcul des besoins, le «seuil de pauvreté» cède la place au «plafond de consommation permis par le revenu du travail au salaire minimum» (Id., 125). Dans cette démarche, la distinction entre les aptes et les inaptes, les disponibles et les non-disponibles pour le marché du travail est devenue tout-à-fait centrale. L'efficacité de la réforme reposera sur sa capacité d'être nettement incitative, en prenant pour référence le salaire minimum auquel les prestations de transferts doivent toujours demeurer nettement inférieures, de cibler des groupes et des sous-groupes particuliers en fonction de leur formation, de leur disponibilité, de leur âge et par rapport auxquels des programmes spécifiques seront mis sur pied. Les études récentes portant sur l'aide sociale (Québec, ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité de revenu, Les mouvements de clientèle à l'aide sociale, 1984), la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Canada, 1986: 13-15) ne procèdent pas autrement: les statistiques des bénéficiaires permettent de dégager des sous-groupes plus fortement représentés que d'autres; dans une perspective d'efficacité de ces programmes, on développera donc des interventions spécifiques à ces sous-groupes, axées sur une stratégie de qualification et/ou de modification de comportements, dans une visée de réinsertion au travail. L'efficacité de l'ensemble de la réforme, aussi bien que des programmes particuliers de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage tient également à la possibilité de convaincre la population que les problèmes de chômage et de pauvreté sont essentiellement de l'ordre des comportements et donc de la responsabilité et de l'initiative individuelles. Cette stratégie, qui devient nettement dominante en période de crise économique aiguë, est le corollaire obligé du choix politique de la primauté du marché. L'individu se retrouve seul face au marché du travail, à l'absence d'emploi et l'Etat ne lui offre plus qu'une protection de dernier recours, le «Safety Net», s'étant retiré de tout rôle actif dans la régulation du marché du travail. Sa médiation active se termine là. Telle est la signification du revenu garanti dans sa formulation néo-libérale stricte.

3.3.5.4. Nous avons indiqué à la section 3.2.1 l'intensité des débats qui ont entouré le projet d'instauration d'un revenu minimum garanti au début des années '70. L'objectif poursuivi était principalement l'harmonisation et la coordination d'une série de mesures sociales disparates et relativement incohérentes qui devaient permettre leur intégration en un régime administratif cohérent et donc moins coûteux à gérer. Ce projet devait, rappelons-le, échouer principalement en raison des craintes qu'il favorise une désincitation au travail. Nous avons également souligné les deux logiques - économiques et sociales - qui, à l'époque, étaient présentes dans la réflexion sur le RMG. Avec le Livre blanc, mais aussi les travaux de la Commission Macdonald, la réflexion sur le RMG est entrée dans une nouvelle phase que, dans un paradoxe apparent, lui permet la situation de crise de l'Etat-providence. C'est en effet ce contexte économique et idéologique de mise en cause de la légitimité de l'intervention publique qui permet aujourd'hui ce qui était impossible il y a dix ans: faire admettre comme légitime et nécessaire l'abandon de la référence à un droit à un niveau de vie décent quelle que soit l'origine du besoin, et indépendamment de l'aptitude et de la disponibilité au travail (position fondée sur une reconnaissance implicite des causes structurelles du chômage et de la pauvreté) et réinstaurer la distinction fondamentale entre l'aptitude et l'inaptitude au travail comme principe organisateur des programmes de transferts (position fondée sur une responsabilité comportementale individuelle face au chômage et à la pauvreté). De cette manière, la crainte de l'effet de désincitation au travail peut être définitivement écartée: l'Etat néo-libéral se trouve dégagé de ses responsabilités «providentielles» d'assurer une forme de redistribution fondée sur des principes de solidarité et de justice sociale qu'il ne réserve plus maintenant qu'aux inaptes chroniques, au nom de la non-responsabilité de leur état, pour ne plus assumer que des fonctions de protection économiques minimales limitées aux besoins essentiels à court terme. Le revenu minimum garanti, dans sa nouvelle définition, se retrouve toujours dans un rapport très nettement inférieur à celui d'un revenu provenant principalement d'un travail à plein temps au salaire minimum: le rapport peut varier d'un quart environ pour les jeunes, sans enfants, de moins de 30 ans) à deux tiers environ pour une famille de deux adultes et deux enfants). En ce sens, il est nettement

incitatif, pour ne pas dire impératif et conduit inévitablement l'individu à accepter n'importe quel travail pour compléter son revenu.

En fait, ce revenu garanti est tout simplement le «Safety Net» que prônent, par exemple, les néo-conservateurs américains comme solution aux problèmes du Welfare. C'est la garantie de l'Etat qu'il assurera toujours une sécurité économique minimale; en contrepartie, l'Etat se sent donc autorisé à préparer la liquidation de tous ses programmes d'assistance et des bureaucraties qui les gèrent. Le Livre blanc, mais aussi les rapports des Commissions Macdonald et Forget sont explicitement influencés par cette perspective. Il faudra, par exemple, que l'assurance-chômage soit réorganisée de façon à dissocier clairement ses fonctions d'assurance de celle de redistribution des revenus (Canada, 1986: 71, Canada, 1985: t. 2, 674-5). Seule devra demeurer la fonction d'assurance. Celle de soutien du revenu, de «Filet de sécurité» (Canada, 1986: 73) qui concerne en particulier les travailleurs qui ont épuisé leurs prestations d'assurance devrait revenir aux provinces dans le cadre d'un programme de revenu garanti (Id., 72).

En outre, le Livre blanc définit sa stratégie de garantie d'un revenu minimum de base, en ce qui concerne les personnes de 18 à 65 ans aptes au travail essentiellement dans les termes d'une technique de fiscalité, plutôt que dans ceux d'une politique de transferts, par l'inscription dans le régime d'imposition d'une exemption de base correspondant au montant du revenu nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels à court terme; si ce montant n'est pas atteint, le régime de taxation comble alors la différence jusqu'à concurrence du montant de l'exemption (impôt négatif). De plus, en vue d'éviter que «les besoins essentiels ne soient surcompensés au Québec..., le programme de garantie de revenu (tiendra) compte, dans ses modalités d'application, des montants versés par les programmes fédéraux de soutien du revenu et d'assistance-chômage» (Québec, 1984: 219).

La garantie d'un revenu minimum est également partie constituante d'un vaste réaménagement de l'impôt sur le revenu. Celui-ci a en effet été conçu comme une mesure redistributive importante étant donné son caractère progressif

et l'effet de l'impôt sur la réduction des inégalités est important (Langlois, 1986: 5). Or le Livre blanc, comme le Rapport Macdonald, insistent sur la nécessité de diminuer la progressivité de l'impôt, par la réduction du fardeau fiscal des revenus élevés, une exemption de base accrue pour reconnaître ce qu'il en coûte de satisfaire les besoins essentiels à court terme (référence à la garantie de revenu minimum) et surtout une taxation accrue de la consommation - plutôt que de la production susceptible de désinciter au travail - comme moyen de récupérer une partie de la taxation perdue par la diminution de l'impôt sur les hauts revenus et l'augmentation des exemptions de base (Québec, 1984: 205). Or, il est bien connu que les taxes à la consommation sont très régressives; le Livre blanc prévoit donc un crédit de taxe de vente de l'ordre de $160 pour un couple avec deux enfants afin qu'aucune taxe à la consommation à l'égard des biens essentiels ne soit supportée par des familles à faible revenu (Id., 233).

Enfin, une tendance souvent associée à la garantie d'un revenu minimum dans une perspective néo-libérale est la mise en cause de la nécessité du salaire minimum. Elle est en effet une conséquence logique de la priorisation absolue du marché. «En créant un filet de sécurité... présent quoi qu'il arrive, on exempte l'entreprise de toute contrainte sociale. Elle n'a pas à se soucier de savoir quelles sont les conséquences de ses actes économiques en dehors des incidences sur le profit... seul le marché détermine le niveau des salaires... Pour les libéraux conséquents, la vertu du revenu minimum est d'abord de permettre la disparition des entraves au libre fonctionnement du marché qui ont nom salaire minimum, droit de licenciement, etc.» (Clerc, 1986: 141). C'est d'ailleurs là l'option explicitement prise par le rapport Macdonald (1985, t. 2: 683) qui y voit le maintien d'un taux artificiellement élevé de rémunération allant directement à l'encontre de la création d'emplois pour les travailleurs jeunes et les travailleurs peu qualifiés. Le Livre blanc, quant à lui, n'envisage pas l'abandon possible du salaire minimum, même s'il est entièrement voué à la prévalence du marché.

3.3.5.5. Le chemin parcouru sur le strict plan du revenu garanti depuis les débats du début des années soixante-dix est considérable. Les propositions du

Ministre Lalonde de 1973, par exemple, s'inscrivaient explicitement dans un processus de redistribution keynésienne et dans la recherche d'une plus grande équité, en référence à l'économie de marché, bien entendu. Elles étaient un élément dans une stratégie d'ensemble comprenant, entre autres, une stratégie d'emploi, incluant la création d'emplois communautaires, et une stratégie de services sociaux et connexes à l'emploi. Bref, elles consacraient un rôle majeur de l'intervention étatique dans la médiation entre l'individu et le marché. On est passé depuis à une priorisation inconditionnelle du marché, devenu le seul mécanisme d'intégration légitime, renouant ainsi avec les visions individualistes et volontaristes de la tradition libérale du 19e siècle. L'instauration du revenu garanti, dans sa version néo-libérale indique également une remise en cause des efforts de redistribution par l'impôt sur les revenus, une mise à l'écart possible du salaire minimum, une condamnation sans appel de toute la politique de transferts, une réaffirmation des principes stricts de l'assurance au détriment du soutien du revenu, dans le cas de l'assurance-chômage.

Il est, pensons-nous, intéressant de rappeler ce que nous avions mentionné au début de ce long commentaire sur le Livre blanc: l'essentiel de cette remise en cause fondamentale du rôle de l'Etat-providence en ce qui concerne les effets désincitatifs au travail des transferts repose sur l'argumentation du taux marginal de réduction des transferts qui permet de décréter que le système de transferts et par extension, de taxation est porteur d'une désincitation au travail. La disproportion entre l'argument initial - dont le bien-fondé est indiscutable - et les conclusions générales que le Livre blanc s'efforce d'en tirer est flagrante. Dans le contexte de critiques convergentes à l'égard des initiatives de l'Etat-providence provenant tant de la Commission Macdonald que de la Commission Forget ou encore de la littérature spécialisée américaine, britannique ou française Le Livre blanc apparaît bien plus comme une version québécoise de cette contestation néo-libérale des formes de médiation de l'inégalité des rapports sociaux qu'est l'Etat-providence, que comme une étude strictement fondée sur l'analyse d'un ensemble de problèmes réels et complexes inhérents à la gestion des politiques. Pour le dire autrement, le Livre blanc est une étude

précisément située dans le champ des débats politiques, comme sans doute, on pourra dire de notre étude qu'elle est également clairement positionnée dans l'espace des débats. L'important pour nous est de souligner la relativité de ces contributions, l'impossibilité de leur concéder toute prétention à l'objectivité, conditions préalables indispensables à l'expression démocratique des points de vue divergents d'où peuvent émerger les nouveaux consensus en voie de formulation.

3.3.5.6 Les critiques néo-libérales à l'égard des politiques sociales de l'Etat-providence concernant les stratégies de lutte à la pauvreté portent également sur deux questions interreliées: l'«énorme pompe étatique à «aspirer et à refouler» prélèvements et prestations» (Lamonde et Bélanger, 1986: 130) aurait failli dans la poursuite de ses deux objectifs complémentaires de maintien du niveau des revenus des ménages les plus défavorisés et de réduction des inégalités de revenus entre tous les groupes de ménages (Ibid). Lamonde et Bélanger se révèlent dans leur ouvrage L'utopie du plein emploi (1986) très proches de la philosophie et des conclusions du Livre blanc. Nous allons suivre et critiquer leur argumentation sur ces deux questions.

En ce qui concerne les ménages à faibles revenus, les auteurs reconnaissent l'efficacité des transferts (1): en 1979, les ménages québécois du premier quintile de revenu n'auraient disposé que de 0.4% du revenu au Québec, mais grâce aux transferts, ils ont pu atteindre 3.7% du revenu. (p. 130). Ce diagnostic est confirmé par Langlois (1986: 5) qui sur la base des coefficients de GINI, peut montrer clairement une «régression de l'inégalité dans la distribution des revenus lorsqu'on y inclut ce type de paiements» (p. 5). Pour Lamonde et Bélanger «le premier objectif de l'Etat est donc atteint: grâce aux paiements de transferts, les ménages les plus démunis disposent de beaucoup plus

---

(1) C'est également l'appréciation formulée par deux grands spécialistes américains de l'analyse des politiques de transferts aux Etats-Unis: «Les mesures de soutien du revenu instaurées au cours des deux dernières décennies ont produit des résultats non-négligeables. Les prestations et les services ont réduit l'ampleur de la pauvreté et des inégalités de revenu entre les groupes d'âge et les races. Même si les montants d'argent ainsi engagés sont énormes, les pertes d'efficacité se sont révélées minimes»(Garfinkel et Haveman, 1986, 85).

de revenus pour se procurer l'essentiel» (p. 130). Cependant, signalent-ils, «ce succès cache une tendance défavorable. En effet, les ménages de ce premier quintile dépendent de plus en plus des paiements de transferts», c'est-à-dire que la part du revenu de travail par rapport au revenu de transferts dans la composition du revenu total des ménages de ce quintile ne cesse de diminuer. Ce phénomène est alors interprété par les auteurs comme une nouvelle preuve de l'effet de désincitation au travail exercé par les transferts, reprenant à leur compte les thèses néo-libérales du Livre blanc. Pour notre part, nous interpretons ce phénomène comme une expression de la détérioration croissante du marché du travail, de la précarisation de l'emploi, de la difficulté à se trouver un travail à des conditions de rémunération et de sécurité décentes, et donc comme une confirmation de la nécessité des transferts et de leur efficacité relativement satisfaisante dans le soutien du revenu des ménages les plus défavorisés. Avant de proclamer le caractère désincitatif au travail des transferts, il ne faut pas oublier que plus du quart de toutes les familles canadiennes pauvres ont à leur tête une personne employée à plein temps à longueur d'année et 15% une personne employée de 20 à 45 semaines par année (CCDS, 1986: 9).

Quant aux inégalités de revenus, elles n'auraient pas diminué au Québec en dépit de l'«énorme expansion des paiements de transferts» selon une étude de l'OPDQ sur les inégalités de revenus au Québec entre 1967 et 1975, citée par Lamonde et Bélanger (1986: 131). Pourtant, selon la synthèse préparée par Langlois (1986) sur cette question, il apparaît, comme nous venons de le signaler, que grâce aux paiements, les inégalités dans la distribution des revenus diminuent effectivement, que l'augmentation des paiements entre 1971 et 1983 a intensifié la réduction des inégalités, au moins jusqu'en 1981 (p. 5). L'effet de la crise de 1982 sur les pertes de revenus de travail n'a pas pu être corrigé par l'augmentation continue des transferts. Cette situation démontre clairement le lien très étroit qui existe entre les deux types de revenus et la nécessité d'autant plus impérieuse des transferts pour les ménages qui ont surtout accès à des emplois caractérisés par leur précarité. Comme l'indique le tableau 28, présenté en annexe, «La part des paiements de transferts dans les revenus familiaux croît en importance de façon marquée à mesure que diminuent ces derniers»

(p. 6). Par ailleurs, Langlois signale que l'impôt est efficace dans la réduction des inégalités (p. 5) au moment même où le Livre blanc s'efforce de prôner l'instauration d'une échelle d'imposition moins progressive. Au total, «la croissance des inégalités est fortement atténuée et celles-ci se situent en 1983 à un niveau inférieur à ce qu'elles étaient au début des années soixante-dix, contrairement à ce qui se passe pour les revenus bruts avant les transferts» (p. 6). Le tableau 28 est éloquent à ce sujet.

Parmi les causes de l'échec présumé des politiques de transferts dans la réduction des inégalités de revenus, Lamonde et Bélanger (1986: 131) identifient le fait que certains types de transferts profitent beaucoup plus aux classes moyennes qu'aux démunis et que certains, tels l'assurance-chômage ou les allocations familiales sont même carrément régressifs. Ces problèmes sont connus et pour les apprécier, il faut cependant évaluer chaque programme en fonction de sa nature et des objectifs qu'il poursuit. Ainsi, d'après l'étude du Conseil canadien de développement social (CCDS, 1986: 9), les programmes de prestations aux personnes âgées et les programmes d'assistance sociale assurent une redistribution très efficace: 75% des premiers, 85% des seconds vont aux deux quintiles de revenus inférieurs. Il est intéressant de noter que c'est actuellement le programme le plus efficacement redistributif, l'assistance sociale, qui fait l'objet des plus vives critiques de la part des promoteurs du «tout-au-marché». Par contre, il est exact que les programmes d'assurance-chômage, de crédits d'impôt pour enfants, d'allocations familiales ne profitent nullement aux deux quintiles inférieurs de revenus puisque respectivement 34%, 35% et 21% des prestations leur reviennent. Néanmoins, à cause de l'effet fortement redistributif des programmes destinés aux personnes âgées et aux assistés sociaux, 55% de l'ensemble des principaux programmes (à l'exclusion des cas particuliers des régimes d'indemnisation des acccidents de travail et des programmes pour anciens combattans) du système de sécurité sociale, en 1985, allaient aux 40% les plus défavorisés. Le cas de chacun des trois programmes dont les effets sont régressifs doit être analysé pour lui-même. La Commission Forget a proposé récemment de réaffirmer le caractère strict d'assurance et non de soutien de revenu de l'assurance-chômage. Du point de vue du critère de la redistribution, cette proposition est sans doute intéressante. On sait par ailleurs que les vifs débats

relatifs aux allocations familiales ont mis en évidence à quel point ce programme est porteur d'enjeux multiples. Du strict point de vue de la redistribution, il est certainement nécessaire d'en critiquer la pertinence. Ces ajustements partiels toujours possibles soulèvent cependant la difficile question de l'universalité des programmes et de la volonté politique collective d'en soutenir le financement. Il ne fait pas de doute qu'un choix strict de sélectivité serait en termes économiques plus efficace et paradoxalement témoignerait d'une conscience de solidarité de la part des payeurs de taxe très développée. Mais tel n'est sans doute pas le cas dans une période de crise économique où les intérêts individuels priment plus que jamais. Il est alors probablement plus judicieux d'un point de vue politique de maintenir un système - sans doute irrationnel d'un point de vue économique - où les payeurs de taxe financent à la fois des programmes universels et des programmes sélectifs dans lesquels ils font à la fois des «gains» et des «pertes», mais qui demeurent globalement redistributifs. Pour le dire autrement, il est, en termes de sagesse politique et de démocratie, beaucoup plus important de continuer à fonctionner dans un cadre conceptuel d'universalité et de redistribution - concepts qui continuent à véhiculer une certaine idée de solidarité, même si leur traitement institutionnel les a considérablement vidés de leur substance - que d'opter pour un régime carrément sélectif de charité institutionnalisée, sorte d'impôt pour les pauvres. C'est d'ailleurs là un des grands risques politiques des propositions néo-libérales de revenu garanti fondées sur une stricte sélectivité d'accroître la stigmatisation des bénéficiaires du régime et de voir bientôt les classes moyennes et supérieures refuser de financer des programmes dont on aura suffisamment répété, contre toute évidence, qu'ils entretiennent la dépendance d'individus qui sont seuls responsables de leur misère.

Quoi qu'il en soit de la nécessité de réévaluer la performance et l'efficacité (par rapport à quels critères économiques, politiques, sociaux?) de chacun des programmes de transferts, il apparaît non-fondé de conclure et de généraliser, comme le font Lamonde et Bélanger: «L'énorme pompe à transferts de l'Etat est donc grippée. Elle coûte cher. Elle mécontente de nombreux contribuables. Elle ne dessert pas efficacement les clientèles initialement visées. Elle ne réussit pas à réduire les inégalités de revenus. Si

elle parvient à soutenir, sans le faire progresser, le revenu relatif des plus démunis, c'est au prix d'une forte désincitation au travail qui conduit graduellement à les enfermer dans un ghetto permanent et grandissant de non-travailleurs» (p. 132).

3.3.5.7 Dès lors, comment expliquer que les auteurs puissent en arriver à de telles conclusions? Peut-être leur dernier chapitre nous fournit-il des éléments de réponse. Poursuivant dans leur ouvrage l'objectif de «poser un diagnostic sur l'évolution du marché du travail au Québec» (p. 135), ils formulent en conclusion cette question: «Comment renforcer la création d'emplois?» (p. 136). Une de leurs conclusions est qu'il est «peu probable que l'environnement international (re: Etats-Unis) devienne si favorable qu'il puisse entraîner un renforcement de la création d'emplois au Canada et au Québec» (p. 140). Par contre, ils affirment: «il reste que l'économie québécoise pourrait augmenter d'elle-même sa performance à cet égard» (Ibid). Par quels moyens? La réponse est exactement identique à celle du Livre blanc: par la diminution des interférences étatiques, des «irritants» qui ont nom: fiscalité trop progressive, régime de transferts qui «détourne massivement du marché du travail les bénéficiaires québécois de l'aide sociale» (Ibid), réglementation excessive, en particulier dans l'industrie de la construction et du vêtement, etc. Bref, la réponse réside dans «Faire mieux avec moins d'Etat... Libérer l'économie de marché du surcroît de contrôle bureaucratique qui l'entrave... Faire disparaître la surcharge fiscale... mener une vigoureuse campagne de promotion du partage volontaire du travail» (p. 157).

Il y a quelques années, j'ai eu l'occasion de publier un essai sur la réforme des Affaires sociales au Québec (Lesemann, 1981) qui en proposait une interprétation en termes de rapports de classes: dans le contexte de la dépendance historique du Québec, cette réforme, comme toutes celles qui ont caractérisé la «Révolution tranquille» était analysée comme l'expression du pouvoir de nouvelles élites technocratiques qui voyaient dans l'Etat l'instrument principal de développement de la société québécoise et d'une nouvelle classe dirigeante francophone.

Au cours des dernières décennies, une nouvelle élite d'entrepreneurs québécois francophones s'est progressivement constituée, dont les entreprises connaissent souvent un succès remarquable, tant au plan national qu'international. Autant, il y a vingt ans, ces élites en voie de formation avaient besoin du soutien de l'Etat et pouvaient compter sur une classe politique qui prônait un rôle étendu de l'intervention de l'Etat, autant aujourd'hui elles ne voient dans les institutions étatiques issues du consensus politique de la Révolution tranquille qu'entraves à leur initiative entrepreneuriale et à leur capacité de compétition sur le marché international. En cela elles peuvent aujourd'hui compter sur le soutien d'une classe politique largement issue des milieux financiers et marchands toute prête à déréglementer, à privatiser, à critiquer les «rigidités institutionnelles» et à restaurer les «vertus» du marché.

Confrontées à la crise économique mondiale, aux hauts taux de chômage, aux dépenses sociales élevées, elles vont une nouvelle fois se tourner vers la seule institution sur laquelle est ont effectivement prise, l'Etat, mais cette fois pour en attendre une forme de soutien très sélectif: la recapitalisation de l'économie québécoise par la diminution des impôts, la libération des contraintes réglementaires qui entravent le fonctionnement du marché, l'abandon des programmes sociaux qui limitent une utilisation intensive de la main-d'oeuvre. Il faut pour cela augmenter la pression sur la main-d'oeuvre pour l'inciter à être moins exigeante sur ses conditions de travail en termes de salaires, de sécurité d'emploi, de protection syndicale. La démonstration du caractère désincitatif au travail et contre-productif des transferts est la condition indispensable à la réinstauration de la légitimité première du marché. La responsabilisation des individus face au marché du travail, mais aussi la responsabilité remise aux individus de se trouver du travail dans une situation aiguë de chômage persistant en sont les corollaires. Tel est à notre avis le sens du «moins d'Etat» par lequel le Livre blanc et les études néo-libérales de politiques sociales prétendent permettre au Québec de se sortir de la crise, comme si l'Etat-providence, d'instrument de développement qu'il était encore récemment, était devenu cause de déclin. Cette idéologie permet de faire porter le poids de la crise à cette main-d'oeuvre au chômage et pauvre; elle tente de

faire croire que l'emploi est disponible pour qui veut travailler - alors que les études néo-libérales elles-mêmes prévoient un taux réel de chômage de 19% en 1991 et de 10.2% en 2001, selon un scénario optimiste (Lamonde et Bélanger, 1986: 71); surtout, elle dénie toute légitimité à l'Etat d'intervenir dans le processus de création et de stimulation de l'emploi. C'est là, à notre avis, l'enjeu principal du débat contemporain sur les politiques sociales et sur les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Conclusion: Au coeur du problème, la question de l'emploi

Nous avons d'entrée de jeu posé le problème des nouvelles pauvretés dans leur rapport à la crise du travail et de l'emploi et à celle de l'Etat-providence et de son système de sécurité sociale et de services sociaux. Au terme de cette démarche de «synthèse des connaissances», il nous faut préciser un certain nombre d'orientations normatives qui découlent du type d'analyse que nous avons privilégiée.

La situation générale de la pauvreté, même si elle s'est relativement améliorée après la récession aiguë de 1982-83, reste néanmoins très préoccupante, surtout pour plusieurs catégories de populations particulièrement vulnérables à la crise de l'emploi. La situation de l'emploi demeure très mauvaise et elle ne devrait guère s'améliorer au cours des dix prochaines années au moins. Le système étatique de protection sociale fait l'objet de sérieuses critiques portant sur son inefficacité à résoudre les problèmes de pauvreté et à pondérer les inégalités socio-économiques, mais aussi à cause de son rôle présumé de désincitation au travail. Face à ce sombre diagnostic, une stratégie de «sortie de crise» est actuellement prônée tant par les milieux d'affaires, que par un bon nombre de politiciens et de technocrates gouvernementaux. Elle consiste à limiter l'intervention étatique, tant au niveau des transferts que de la redistribution économique par le mécanisme de l'impôt sur le revenu, à accentuer la pression pour un retour au travail des personnes aptes au travail, à encourager une dualisation active du marché du travail entre un secteur hautement productif, caractérisé par des emplois stables et rémunérateurs et des secteurs d'emplois précaires, peu rémunérés, procurés par l'entreprise privée ou par des initiatives dites «communautaires».

Si l'on accepte de raisonner dans des catégories strictement économiques, il ne fait aucun doute que cette stratégie est porteuse de grandes promesses de relance de la croissance et de compétitivité accrue. Si l'on pense que les choix économiques doivent avoir préséance sur les choix sociaux et qu'il est légitime que les seconds soient inscrits dans un rapport de dépendance à l'égard des premiers, on pourra également prôner sans difficulté ce type de stratégie

puisqu'on peut compter sur l'engagement pris par l'Etat de garantir à chaque citoyen les moyens financiers de satisfaire ses besoins essentiels à court terme. Si par contre, on partage l'idée que choix économiques et choix sociaux sont profondément imbriqués et interdépendants et que le propre d'une société démocratique est de développer des mécanismes institutionnels où ces choix conflictuels pourront être débattus, négociés, institutionnalisés et régulièrement re-négociés, ré-institutionnalisés, dans le cadre d'une société qui produit sans cesse ses propres normes, alors, cette stratégie économique peut être envisagée comme un des éléments constitutifs du débat contemporain sur la pauvreté. On en appréciera les questions fondamentales qu'elle pose au système de politique sociale, mais on mettra en évidence la lacune essentielle qui la caractérise: son incapacité à prendre en compte sérieusement la question de la crise structurelle de l'emploi qu'elle réduit à un simple problème de motivation et de comportement des individus. Enfin, on devra souligner qu'elle néglige le rôle incontournable des services sociaux dans la lutte contre la pauvreté, comme le démontrent vingt années d'expériences internationales dans le domaine, certes plus ou moins satifaisantes, pour privilégier une stratégie de stricte monétarisation de l'intervention publique qui suppose que la pauvreté «peut être combattue à l'aide d'un «renflouement» monétaire qui permettra aux pauvres de tourner le marché à leur profit» (Greffe, 1978: 7).

1. La critique néo-libérale pose plusieurs questions fondamentales au système de politiques sociales et de transferts. Certaines, telles celle de la désincitation au travail de la structure financière de plusieurs types de transferts ou celle des effets des transferts et de la fiscalité sur la structure familiale, peuvent trouver une part de solution en termes essentiellement techniques comme l'expose d'ailleurs très explicitement le Livre blanc. Mais la plupart des autres, pensons à celle du financement de la politique sociale dans le cadre d'une économie en faible croissance, à celle des effets des transferts sur la capitalisation de l'économie, à celle de la réarticulation des caractéristiques d'universalité et de sélectivité, renvoient à des choix de société entre l'équité et l'efficacité des politiques, entre d'une part une demande de reconnaissance et d'extension des droits sociaux et économiques, d'institutionnalisation des formes de protection contre l'insécurité et les risques associés

à la précarité du revenu de travail en période de crise économique et, d'autre part, une préséance du marché qui, libéré des contraintes, gagnerait en efficacité et entraînerait une croissance présumée de l'emploi. Ces questions sont essentielles parce qu'elles touchent au politique, c'est-à-dire à l'activation de l'espace du débat sur le légitime et l'illégitime permis par la démocratie (1).

2. La critique néo-libérale refuse de prendre en compte la question déterminante de l'emploi. L'emploi apparaît en effet comme un construit idéologique qui tente de légitimer le caractère de bien privé de l'emploi. Si l'emploi est un bien privé, il est dès lors normal que l'Etat n'intervienne pas dans sa production et sa régulation, autorisant du même coup le développement de stratégies de maximisation des intérêts privés quelles qu'en soient les conséquences sociales. Cette solution nous apparaît inefficace économiquement et inacceptable politiquement. En priorisant systématiquement, par ses programmes d'aide aux entreprises, l'investissement en capital plutôt que l'emploi, en limitant son intervention à l'offre de main-d'oeuvre (programmes de qualification, de formation divers, de placement), en choisissant de stabiliser les prix et les revenus plutôt que l'emploi, les interventions gouvernementales ont conduit à cette situation aberrante où en 1984-85, par exemple, les gouvernements fédéral et provincial ont dépensé au Québec 5.33 milliards de dollars dans le secteur du marché du travail, dont 85% pour l'assurance-chômage et l'aide sociale aux aptes au travail et seulement 15% pour la formation professionnelle, la protection et le développement de l'emploi (Bellemare et Poulin-Simon, 1986: 464-465).

Ces dépenses exorbitantes n'ont même pas permis de procurer du travail aux personnes qui souhaitent travailler. Celles-ci se sont au contraire vu reprocher les dépenses que l'Etat, par son choix de privilégier le soutien du revenu, engage pour les maintenir hors du travail, comme si elles étaient responsables de ne pas pouvoir travailler, faute d'emplois disponibles. En outre, dans le même temps, la politique de revenu garanti contribue à entériner la dualisation des marchés du travail, en en répercutant les effets sur les

---

(1) Voir F. Lesemann et J. Lamoureux, Le rôle et le devenir de l'Etat-providence, op. cit., p. 26.

chômeurs eux-mêmes. Ceux-ci sont divisés, selon les propositions des Commissions Macdonald et Forget en deux groupes. Le premier est constitué des chômeurs «véritables» faisant partie des secteurs les plus dynamiques de l'économie. L'assurance-chômage, qu'ils financent par leurs cotisations comme un strict programme d'assurance, leur est destinée. Elle est un garde-fou et non un filet de sécurité. Le second est composé des chômeurs «improductifs» parce que difficilement qualifiables pour les exigences du marché du travail régulier. Le revenu garanti leur est destiné, à condition qu'ils acceptent d'occuper des emplois faiblement productifs, peu qualifiés et précaires fournis soit par l'entreprise privée, soit par l'économie communautaire, au développement de laquelle, d'ailleurs, le rapport Forget accorde une grande importance. Voilà les projets de société qu'ont à offrir les plans de réformes des politiques sociales.

Les problèmes importants auxquels fait face le système de politiques sociales appelle sans aucun doute des réorientations majeures. Dans ce sens, nous l'avons souligné, une part significative des critiques du Livre blanc ainsi que du Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage sont pertinentes même si l'on ne partage pas les orientations de réforme prônées par ces documents. De notre point de vue, il n'y a pas d'issue socialement satisfaisante à n'axer une réforme que sur une rationalisation accrue et une accentuation d'une orientation stricte de revenu garanti. Une politique sociale doit être d'abord axée sur l'emploi. L'Etat a la responsabilité, avant de garantir un revenu minimum, de s'engager dans une politique active d'emploi afin de garantir la réalisation effective du droit au travail, de ce droit, pour quiconque le souhaite, d'assurer sa propre existence par un revenu de travail. Ce droit est fondé sur le fait que le travail n'est pas que facteur de profits et donc d'exploitation, il est aussi un moyen d'autoproduction de soi-même, mécanisme d'insertion et de reconnaissance sociales. L'emploi dans ce sens, au même titre que la santé, l'éducation et les services sociaux fait partie intégrante des droits que l'Etat doit reconnaître à l'individu comme partie constituante de sa dignité.

Prôner une politique active d'emploi comme priorité d'action pour l'Etat signifie, dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté, que

l'Etat devra intervenir de façon incitative tant auprès des entreprises que des syndicats pour que, dans la poursuite de leurs intérêts ils tiennent compte de l'obligation de contribuer à la réalisation du droit au travail pour tous, pour qu'une politique de partage du travail soit activement implantée, pour que des programmes de soutien aux entreprises locales, aux initiatives communautaires permettent non seulement de créer des emplois, mais de répondre à des besoins collectifs. Dans cette perspective, nous faisons nôtre cette affirmation du CCDS (1986: 6) selon laquelle c'est la combinaison de l'emploi et des programmes de sécurité du revenu qui forme la base du «contrat social» dans les sociétés complexes et développées. C'est ce qui légitime la nécessaire intervention de l'Etat dans une politique active d'emploi.

3. A leur tour les services sociaux font partie intégrante d'une politique de lutte contre la pauvreté. «Une des leçons les plus évidentes qui découlent de notre expérience des politiques sociales (aux Etats-Unis), déclare Levitan (1986: 112), est que la pauvreté ne peut être éliminée uniquement à travers des programmes de transferts de revenu». Viser la promotion de l'autonomie financière des individus et l'égalité des chances au niveau économique ne découlera jamais de la simple garantie d'une certaine sécurité du revenu (Ibid). Dans ce sens, imaginer que sur la simple pression exercée par une baisse de prestations on puisse bâtir une politique de retour à l'emploi est totalement illusoire et ne peut qu'aboutir à contraindre la plupart des pauvres à devoir vivre avec encore moins d'argent qu'ils n'en ont eu à disposition jusque là, mais non à pouvoir accéder à un emploi. Car cet accès exige des politiques de formation, de qualification, d'accompagnement au «retour» au travail. L'expérience de nombre de groupes communautaires de préparation à l'emploi, de soutien social à long terme pour celles et ceux qui s'efforcent non seulement de trouver un emploi, mais de le conserver est extrêmement importante.

Lorsqu'on tente d'inciter des bénéficiaires de prestations à retourner sur le marché du travail, il faudra non seulement les aider à se qualifier et à s'y préparer psychologiquement, mais il faudra s'assurer que les emplois disponibles s'inscrivent dans des perspectives qui offrent de réels débouchés à long terme. L'expérience du Employment and Training Choices promue par le

gouverneur Dukakis du Massachusetts est à ce titre très intéressante: les bénéficiaires de l'aide sociale doivent s'inscrire dans un programme de formation en emploi dans des entreprises qui collaborent au programme et qui garantissent à l'employé en formation des possibilités d'emploi à long terme. Les bénéficiaires gardent leurs prestations d'aide sociale pendant leur formation en emploi qui peut durer jusqu'à un an; s'y ajoutent une allocation de formation, des frais de garde d'enfant et de transport pour se rendre au travail. L'intérêt d'un tel programme réside autant dans la qualité de la formation dispensée que dans l'implication des employeurs dans son organisation, ainsi que dans leur engagement à assurer un emploi à la personne qu'ils ont contribué à former. (The Washington Post National Weekly Edition. August 31, 1985, p. 31).

Le rôle des services sociaux et/ou des ressources communautaires est indispensable dans la mesure où la pauvreté ne peut pas, là encore, être réduite à une simple problématique de carence de revenu. Bien sûr, il ne peut pas y avoir de solution aux problèmes de pauvreté sans un soutien financier actif, mais il n'y a pas non plus de solution possible dans le cadre d'une stricte monétarisation, comme le voudraient beaucoup de néo-libéraux qui ne voient dans l'action des services publics qu'une atteinte supplémentaire à l'économie de marché (Greffe, 1978: 129) (1). La pauvreté ne satifait pas l'unidimensionalité monétaire à laquelle beaucoup voudraient la réduire; elle relève de déterminations aussi bien économiques que culturelles (Id.: 7). En prônant sa monétarisation, les néo-libéraux présument que toutes les différences de statut, de culture, toutes les inégalités peuvent être comblées par des transferts monétaires adéquats et que l'intégration sociale est fondamentalement réalisée par le marché. (Id.: 271).

---

(1) C'est pour cette raison que les coupures de budget dans les programmes du Welfare par l'Administration Reagan sont beaucoup plus importantes dans les programmes d'emploi, d'éducation et de logement subventionné que dans les programmes de transferts monétaires. C'est aussi pourquoi sont mises de l'avant des propositions d'octroi de bons (vouchers) qui permettraient aux pauvres d'acheter des services d'éducation et de logement directement sur le marché.

Or la pauvreté est un phénomène multidimensionnel, «à la fois, selon P. Townsend, manque de ressources nécessaires à la pleine participation sociale aux activités valorisées dans l'ensemble de la société: consommation, bien sûr, mais aussi vie politique, culturelle et artistique, loisirs et travail, etc. Le manque de revenus n'est pas la seule limite à cette participation: l'analphabétisme, la pauvreté de la culture personnelle, l'usure de la force de travail, l'isolement social, la détérioration de l'état de santé, l'endettement chronique sont autant de dimensions qui devraient être prises en compte...» (Langlois, 1986: 26-27).

Pour le dire autrement, les rapports inégalitaires structurent l'ensemble des institutions sociales: l'accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi est fondamentalement inégalitaire et, chercher à modifier des effets de structures exige des investissements tenaces et coûteux. Comme le signalent Garfinkel et Haveman (1986: 85): «les inégalités économiques entre les races, les sexes et les types de ménages sont extrêmement difficiles à combattre. Promouvoir la pleine participation des pauvres exige un effort de longue haleine qui doit se déployer sur plusieurs fronts. Il faut développer leurs qualifications, améliorer les possibilités d'éducation de leurs enfants, modifier le marché du travail, fournir des services sociaux et des services connexes à l'emploi, créer des politiques qui garantissent un revenu, un emploi et des services de transition dans le contexte d'une économie en croissance. Aucune formule simple, aucune mesure adoptée de façon isolée ne peut espérer avoir à elle seule un effet significatif sur ce problème».

Face à l'ampleur du défi, il n'est pas surprenant de voir surgir les propositions de revenu garanti qui, comme le dit Greffe (1978: 285) socialisent la charité plus qu'elles ne corrigent les structures, réduisent les écarts à des distances que la monnaie permettra de parcourir (p. 297).

Montréal et Berkeley
Février 1987

Tableaux

Tableau 1

Marché du travail, Québec et Canada, 1981-1986

	Québec			Canada		
	1986	1981	1986/1981[1]	1986	1981	1986/1981[1]
Emploi (000)	2 866	2 725	5.1	11 634	11 006	5.7
Taux de chômage (%)	11.0	10.0	-	9.6	7.5	-
Population active (000)	3 221	3 040	6.0	12 870	11 904	8.1

[1] Variations en %

Sources: Statistique Canada; Bureau de la statistique du Québec.

Référence: (Québec, 1987: 40).

Tableau 2

Population active, emploi et chômage, 1982-1986 (Données non corrigées des variations saisonnières).

	1982	1983	1984	1985	1986
Population active (000)	2 998	3 069	3 123	3 181	3 221
Variation en %	-1.4	2.4	1.8	1.9	1.3
Taux d'activité (%)	60.0	60.9	61.5	62.2	62.4
Emploi (000)	2 584	2 642	2 722	2 804	2 866
Variation en %	-5.2	2.2	3.0	3.0	2.2
Chômage (000)	413	427	400	376	356
Variation en %	31.5	3.4	-6.3	-6.0	-5.5
Taux de chômage (%)	13.8	13.9	12.8	11.8	11.0
Rapport emploi/population (%)	51.7	52.4	53.6	54.8	55.5

Sources: Statistique Canada: Bureau de la statistique du Québec.

Référence: (Québec, 1987: 41).

Tableau 3

Emploi par secteur d'activité. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986 (en milliers et pourcentages)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
Secteur primaire	127	(4.7)	133	(4.8)	120	(4.6)	127	(4.8)	128	(4.7)	130	(4.6)	127	(4.4)
Agriculture	78		79		77		80		77		85		82	
Autres branches secteur primaire	49		54		43		48		51		45		45	
Secteur secondaire	734	(27.2)	718	(26.3)	655	(25.3)	649	(24.6)	681	(25.0)	674	(24.0)	706	(24.8)
Industries manufacturières	619		593		542		533		560		548		565	
Construction	115		125		113		116		122		126		141	
Secteur tertiaire	1832	(68.0)	1877	(68.8)	1810	(70.0)	1867	(70.6)	1913	(70.2)	2001	(71.4)	2032	(70.9)
Transports communication et autres services publics	230		230		218		212		202		221		218	
Commerce	452		468		441		457		480		491		515	
Finances assurances et affaires immobilières	151		140		134		143		146		156		155	
Services	812		844		832		858		888		937		947	
Administration publique	187		195		185		197		196		195		198	
Total ensemble des secteurs	2 694		2 726		2 584		2 642		2 722		2 804		2 866	
Variation en %			1.1		-5.2		2.2		3.0		3.0		2.2	

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001; Bureau de la statistique du Québec.

Tableau 4

Population de 15 ans et plus, Québec: estimations. Moyennes annuelles. Population en emploi, chômeurs. Population active/inactive et taux d'activité/inactivité. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Population de 15 ans et plus	4 882	4 945	4 996	5 039	5 074	5 115	5 162
Population en emploi	2 694	2 726	2 584	2 642	2 722	2 804	2 866
Chômeurs	294	314	414	427	401	377	355
Population active	2 988	3 040	2 998	3 069	3 123	3 181	3 221
Taux d'activité %	61.2	61.5	60.0	60.9	61.5	62.2	62.4
Population inactive	1 894	1 905	1 998	1 970	1 952	1 935	1 941
Taux d'inactivité %	38.8	38.5	40.0	39.1	38.5	37.8	37.6

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 5

Rapport emploi/population: estimations selon l'âge et le sexe.
Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
hommes	69,9	68,9	64,2	64,4	65,4	66,3	66,9
femmes	41,2	42,0	39,9	41,2	42,6	44,0	44,8
15-24	51,8	51,5	45,6	47,0	49,7	51,8	53,4
25 ans et plus	56,4	56,3	53,7	54,1	54,8	55,7	56,1
25 ans et plus - hommes	75,1	74,0	70,1	69,6	69,5	70,1	70,0
25 ans et plus - femmes	38,9	39,9	38,5	39,9	41,2	42,3	43,1
Total	55,2	55,1	51,7	52,8	53,6	54,8	55,5
15-19	36,7	36,4	29,7	31,3	33,9	36,4	37,5
20-24	66,8	66,1	60,3	60,7	62,3	64,0	65,8
25-34	69,9	70,4	65,4	66,3	68,1	70,0	71,7
35-44	69,7	70,5	68,0	68,5	70,3	72,1	73,2
45-54	63,1	63,6	62,4	62,1	62,2	63,5	63,8
55-64	46,7	45,1	42,5	42,9	40,8	39,6	38,5

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 6

Rapport emploi/population: estimations selon le niveau d'instruction.
Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
0-8 années	38,5	37,9	34,3	34,8	34,0	33,1	32,1
études secondaires	56,9	56,7	53,0	53,3	55,4	56,1	57,1
études post-secondaires partielles	62,3	63,2	58,4	56,4	57,6	64,0	64,8
certificat ou diplôme d'études post-secondaires	71,9	72,1	68,4	68,1	69,4	71,9	73,2
grade universitaire	83,9	82,3	80,4	80,3	81,4	83,1	81,7
Total	55,2	55,1	51,7	52,4	53,6	54,8	55,5

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71001

Tableau 7

Population active selon le sexe. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986. (en milliers).

	1980	1991	1982	1983	1984	1985	1986
Femmes	1 157	1 203	1 190	1 240	1 282	1 351	1 344
%	38.7	39.6	39.7	40.4	41.1	42.5	41.7
Hommes	1 831	1 838	1 808	1 829	1 841	1 866	1 877
%	61.3	60.4	60.3	59.6	58.9	57.5	58.3
Total	2 988	3 040	2 998	3 069	3 123	3 181	3 221

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001.

Tableau 8

Taux d'activité : estimations selon l'âge et le sexe. Moyennes anuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
hommes	77	76,4	74,4	74,7	74,7	75,1	74,8
femmes	46,2	47,4	46,4	47,9	49,1	50,0	50,6
15-24	62,5	62,4	59,3	60,9	62,0	63,2	64,2
25 ans et plus	60,8	61,2	60,2	60,9	61,4	61,9	61,9
25 ans et plus-hommes	80,4	79,7	78,3	78,1	77,5	77,6	76,9
25 ans et plus-femmes	42,4	44,0	43,5	45,0	46,5	47,4	48,1
Total	61,2	61,5	60,0	60,9	61,5	62,2	62,4
15-19	46,6	46,1	41,4	42,9	43,9	45,7	45,9
20-24	78,4	78,0	75,9	76,7	76,9	77,0	78,5
25-34	76,4	78,0	75,6	77,0	78,2	79,9	80,7
35-44	74,2	75,9	75,8	76,2	78,1	78,9	79,8
45-54	68,1	68,4	68,4	68,5	68,6	69,4	69,5
55-64	49,7	48,0	46,6	47,5	45,1	44,1	42,5

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 9

Taux d'activité: estimations selon le niveau d'instruction. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
0-8 années	43,2	42,7	40,4	40,8	39,8	38,6	37.1
études secondaires	64,2	64,4	62,9	63,6	64,9	65,0	65.5
études post-secondaires partielles	69,8	70,5	67,8	67,2	67,1	71,7	72,6
certificat ou diplôme d'études post-secondaires	77,1	77,9	76,3	76,4	77,0	79,0	79,2
grade universitaire	87,3	86,5	85,9	85,2	86,5	87,3	86,9
Total	61,2	61,5	60,0	60,9	61,5	62,2	62,4

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 10

Emploi à plein temps et à temps partiel selon le sexe. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986 (en milliers)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Temps plein	2 419	2 421	2 270	2 298	2 384	2 413	2 461
Temps partiel	274	306	314	344	339	391	404
Total	2 694	2 726	2 584	2 642	2 722	2 804	2 866
Temps plein h.	1 580	1 567	1 465	1 473	1 502	1 530	1 554
Temps partiel h.	81	92	95	102	109	117	124
Total h.	1 661	1 659	1 560	1 575	1 611	1 647	1 678
Temps plein f.	840	853	805	825	862	883	907
Temps partiel f.	193	214	219	242	249	274	281
Total f.	1 033	1 067	1 024	1 067	1 111	1 157	1 189

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 11

Raison donnée pour l'emploi à temps partiel. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Obligations personnelles ou familiales	39	41	33	31	30	35	31
Va à l'école	75	81	74	77	87	99	106
N'a pu trouver que du travail à temps partiel	69	84	111	132	134	144	148
Ne voulait pas travailler à temps plein	79	89	84	89	99	105	111
Autres raisons	12	11	12	15	9	7	8
Total	274	306	314	344	359	391	404

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 12

Taux de chômage selon l'âge. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
15-19	21,3	21,2	28,2	27,0	22,9	20,3	18,3
20-24	14,7	15,3	20,6	20,8	18,3	17,0	16,2
(15-24)	17,2	17,4	23,1	22,8	19,8	18,0	16,9
25-34	8,6	9,8	13,4	13,9	13,0	12,4	11,2
35-44	6,2	7,1	10,3	10,1	10,0	8,6	8,3
45-54	7,4	7,0	8,7	9,3	9,3	8,5	8,1
55-64	6,2	6,1	8,9	9,7	9,6	10,3	9,5
Total	9,8	10,3	13,8	13,9	12,8	11,8	11,0

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 13

Taux de chômage selon le sexe. Moyenne annuelles. Québec. 1980 à 1986.

	1980		1931		1982		1983		1984		1985		1986	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
15-19	21,2	21,4	21,7	20,6	31,1	24,9	28,2	25,5	23,4	22,3	21,1	19,4	18,7	17,8
20-24	15,6	13,6	16,6	13,7	22,6	18,3	23,6	17,7	19,3	17,1	19,1	14,5	17,5	14,7
(15-24)	17,7	16,5	18,5	16,2	25,4	20,5	25,2	20,2	20,6	18,8	19,7	16,1	17,9	15,7
25-34	8,5	8,7	8,7	11,3	13,7	13,0	14,1	13,5	13,1	12,8	12,3	12,4	11,1	11,4
35-44	5,6	7,1	6,3	8,5	9,3	11,8	9,3	11,3	9,1	11,2	7,8	9,8	7,5	9,5
45-54	6,0	10,0	6,5	8,1	8,1	9,6	8,9	10,0	8,3	11,1	7,8	9,7	7,0	9,9
55-64	6,1	6,3	6,1	6,2	9,1	8,6	9,6	10,0	9,7	9,4	10,6	9,7	9,2	10,4
Total	9,3	10,8	9,7	11,3	13,7	13,9	13,9	14,0	12,5	13,3	11,7	12,1	10,6	11,6

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 14

Taux de chômage: estimations selon le niveau d'instruction. Moyennes annuelles, Québec. 1980 à 1986.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
0-8 années	10,8	11,3	15,3	14,6	14,6	14,3	13,5
études secondaires	11,3	11,9	15,8	16,2	14,6	13,7	12,8
études post-secondaires partielles	10,7	10,4	13,8	16,0	14,1	10,7	10,8
certificat ou diplôme d'études post-secondaires	6,8	7,5	10,4	10,9	9,9	9,1	7,7
grade universitaire	4,0	4,9	5,4	5,8	5,9	5,3	6,0
Total	9,8	10,3	13,8	13,9	12,8	11,8	11,0

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71001

Tableau 15

Chômeurs selon la raison pour laquelle ils ont quitté leur dernier emploi. Moyennes annuelles. Québec. 1980 à 1986 (en milliers)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Maladie de l'enquêté	12	11	12	12	12	12	10
Obligations personnelles	10	12	10	11	11	12	11
Va à l'école	14	13	17	16	13	15	11
A perdu son emploi ou a été mis à pied	190	205	296	303	277	252	238
Après sa retraite	NS	NS	NS	NS	NS	4	5
Autres raisons	42	42	42	42	44	44	46
N'a pas travaillé durant les 5 dernières années	7	11	11	13	17	20	19
N'a jamais travaillé	17	18	23	27	24	17	16
Total	294	314	413	427	400	376	356

Statistique Canada: Catalogue 71-529 et 71-001

Tableau 16

Aide sociale. Évolution du nombre de ménages selon l'aptitude au travail[1] du chef. Données de décembre. 1980 à 1986.

	Aptes	Inaptes	Total
1980	198,502 (68,4%)	91,626 (31,6%)	290,128
1981	213,751 (69,1%)	95,639 (30,9%)	309,390
1982	265,766 (71,5%)	106,008 (28,5%)	371,774
1983	290,591 (72,1%)	112,411 (27,9%)	403,002
1984	295,755 (71,6%)	117,127 (28,4%)	412,882
1985	299,324 (72,7%)	112,367 (27,3%)	411,691
1986[2]	276,200 (72,3%)	106,000 (27,7%)	382,200

1 Selon la définition établie en 1985. Données révisées en 1986.

2 Données préliminaires.

Source : Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. J42-T001.

Tableau 17

Aide sociale. Évolution du nombre de ménages selon l'aptitude au travail[1]. Données de décembre. 1975 à 1984.

	Aptes		Inaptes		Total
1975	83,645	(40,4%)	123,555	(59,6%)	207,200
1976	99,536	(43,6%)	129,008	(56,4%)	228,544
1977	112,568	(46,7%)	128,437	(53,3%)	241,005
1978	123,860	(49,5%)	126,452	(50,5%)	250,312
1979	140,335	(51,8%)	130,545	(48,2%)	270,880
1980	154,624	(53,3%)	135,394	(46,7%)	290,018
1981	172,274	(55,7%)	137,017	(44,3%)	309,291
1982	231,992	(62,4%)	139,628	(37,6%)	371,620
1983	261,571	(64,9%)	141,299	(35,1%)	402,870
1984	271,312	(65,7%)	141,455	(34,3%)	412,767

1 Selon la définition antérieure à 1985.

Source : Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. J42-T001.

Tableau 18

Aide sociale. Évolution du nombre de ménages selon l'âge du chef.
Données de décembre. 1980 à 1986.[1]

	Moins de 21 ans	21-29	30-44	45-54	55-64	65 et plus	Total
1980	30,638 10,6%	66,199 22,8%	79,090 27,3%	51,869 17,9%	57,568 19,8%	4,764 1,6%	290,128 100%
1981	34,673 11,2%	72,827 23,5%	85,297 27,6%	52,703 17%	59,262 19,2%	4,628 1,5%	309,390 100%
1982	48,890 13,2%	95,895 25,8%	103,602 27,7%	56,438 15,2%	62,272 16,7%	4,677 1,3%	371,774 100%
1983	49,549 12,3%	103,318 25,6%	119,304 29,6%	60,680 15,1%	65,379 16,2%	4,772 1,2%	403,002 100%
1984	45,755 11,1%	104,686 25,4%	128,144 31,0%	62,888 15,2%	66,502 16,1%	4,907 1,2%	412,882 100%
1985	40,217 9,8%	106,370 25,8%	134,852 32,8%	64,014 15,5%	61,741 15%	4,497 1,1%	411,691 100%
1986[2]	30,600 8%	94,400 24,7%	131,000 34,3%	61,700 16,1%	60,000 15,7%	4,500 1,2%	382,200 100%

1 Données révisées en 1986

2 Données préliminaires

Source : Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. J42-T001.

Tableau 19

Aide sociale. Évolution du nombre de ménages selon l'âge du chef en %. Données de décembre. 1980 à 1986.[1]

	Moins de 30 ans	30-54	55 et plus
1980	33,4	45,2	21,4
1981	34,7	44,6	20,7
1982	39,0	42,9	18,0
1983	37,9	44,7	17,4
1984	36,5	46,2	17,3
1985	35,6	48,3	16,1
1986[2]	32,7	50,4	16,9

1 Données révisées en 1986

2 Données préliminaires

Source : Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. J42-T001.

Tableau 20

Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon le sexe du chef. Données de décembre. 1980 à 1986.[1]

	Hommes	(%)	Femmes	(%)	Total
1980	135,202	(46,6%)	154,926	(53,4%)	290,128
1981	146,028	(47,2%)	163,362	(52,8%)	309,390
1982	185,752	(49,9%)	186,022	(50%)	371,774
1983	202,370	(50,2%)	200,632	(49,8%)	403,002
1984	204,569	(49,5%)	208,313	(50,4%)	412,882
1985	204,179	(49,6%)	207,512	(50,4%)	411,691
1986[2]	186,500	(48,8%)	195,700	(51,2%)	382,200

1 Données révisées de 1986

2 Données préliminaires

Source : Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. J42-T001

Tableau 21

Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon la composition des ménages. Données de décembre. 1980 à 1986.

	Personnes seules	Monoparentales	C.S.E.[1]	C.A.E.[2]	Total
1980	177 735	65 779	16 303	30 201	290 018
1981	192 225	68 150	17 482	31 434	309 291
1982	235 503	74 863	21 242	40 012	371 620
1983	254 810	80 209	23 280	44 571	402 870
1984	262 518	83 559	23 805	42 885	412 767
1985	260 935	85 889	23 952	40 915	411 691
1986[3]	242 000	78 700	24 5000	37 000	382 200

[1]Couples sans enfant

[2]Couples avec enfants

[3]Données préliminaires

Source: Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, J42-T001.

Tableau 22

Aide sociale. Evolution du nombre de ménages selon la composition des ménages en (%). Données de décembre. 1980 à 1986.

	Personnes seules	Monoparentales	C.S.E.	C.A.E.
1980	61,3%	22,7%	5,6%	10,4%
1981	62,2%	22%	5,7%	10,1%
1982	63,3%	20,1%	5,7%	10,7%
1983	63,2%	19,9%	5,7%	11%
1984	63,5%	20,2%	5,7%	10,3%
1985	63,3%	20,8%	5,8%	9,9%
1986	63,3%	20,5%	6,4%	9,6%

Source: Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, J42-T001.

Tableau 23

Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale
(Données de décembre) 1980 à 1986.

1980	512 352
1981	535 699
1982	632 715
1983	684 342
1984	691 632
1985	686 117
1986[1]	635 000

[1]Données préliminaires

Source: Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, J42-T001.

Tableau 24

Bénéficiaires de l'aide sociale selon la situation familiale.
Données de décembre. 1980 à 1986.

	Nb de personnes seules	%	Nb de personnes vivant au sein d'une famille	%	Total
1980	177 735	34,6	334 617	65,3	512 352
1981	192 225	35,8	343 474	64,1	535 699
1982	235 503	37,2	397 212	62,7	632 715
1983	254 810	37,2	429 532	62,7	684 342
1984	262 518	37,9	429 114	62	691 632
1985	260 935	38%	425 182	61,9	686 117
1986[1]	242 00	38,1	393 000	61,8	635 000

[1]Données préliminaires

Source: Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, J42-T001.

Tableau 25

Pauvreté. Nombre de familles et de personnes seules pauvres. Taux de pauvreté. Québec, 1980-1985.

Familles

	Nombre de familles pauvres	Taux de pauvreté
1969	n.a.	24.2%
1980	245,900	15.2%
1981	253,400	14.8%
1982	272,900	15.6%
1983	281,800	16.2%
1984	304,200	16.8%
1985	289,700	15.8%

Personnes seules

	Nombre de personnes seules pauvres	Taux de pauvreté
1969	n.a.	43.6%
1980	282,100	45.5%
1981	314,600	48.5%
1982	325,300	47.5%
1983	326,200	47.7%
1984	334,500	46.4%
1985	323,900	46.4%

Source: Statistique Canada, Conseil national du bien-être social, 1987.

Tableau 26

Proportion des familles et des personnes seules à faible revenu, seuil de 1978 de Statistique Canada, de 1979 à 1985. Québec, Ontario et Canada.

		1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Familles								
	Québec	14.6	15.2	14.8	15.6	16.2	16.8	15.8
	Ontario	11.4	10.2	9.9	11.4	11.9	11.4	10.0
	Canada	13.1	12.2	12.0	13.2	14.0	14.5	13.1
Personnes seules								
	Québec	46.8	45.5	48.5	47.5	47.7	46.4	46.4
	Ontario	37.8	36.5	34.3	32.6	40.3	33.9	31.7
	Canada	40.3	39.6	37.8	37.4	41.3	37.8	36.6

Source: Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille, 1984, Catalogue 13-207, p. 170.

Tableau 27

Seuil de pauvrete du Conseil canadien de développement social et seuil de faibles revenus à Statistique Canada pour l'année 1986

Nombre de personnes	Seuil du CCDS	Seuils de faibles revenus de S.C. 500,000 et plus	100,000 499,999	30,000 99,999	moins de 30,000	milieu rural
1	9 500	10 673	10 108	9 481	8 765	7 870
2	15 833	14 081	13 365	12 469	11 570	10 316
3	19 000	18 836	17 850	16 683	15 519	13 813
4	22 167	21 705	20 628	19 284	17 938	15 967
5	25 333	25 294	23 948	22 334	20 808	18 567
6	28 500	27 626	26 101	24 398	22 692	20 270
7	-	30 407	28 792	26 909	25 024	22 334

Source: Conseil national du bien-être social, Les seuils de pauvreté de 1986, Ottawa, 1986, pp. 10 et 14.

TABLEAU 28

Distribution en quintiles des revenus mesurés selon diverses façons, familles et personnes seules, Canada, 1983

	Revenus	Quintiles Bas 1	2	3	4	Elevé 5	Total	Coefficients GINI
Familles	Revenus avant transfert	2.6	11.0	18.0	25.5	43.0	100.	.406
	Revenu total	6.2	12.3	17.8	24.1	39.5	100.	.335
	Revenu après impôt	7.2	13.3	18.2	23.9	37.4	100.	.303
Personnes seules	Revenus avant transfert	0.2	3.6	13.1	27.3	56.3	100.	
	Revenu total	4.8	9.5	14.5	24.2	47.1	100.	.425
	Revenu après impôt	5.6	11.1	15.8	24.2	43.4	100.	

Source: Statistique Canada, Revenu après impôt, répartition selon la taille du revenu au Canada, 1983, Catalogue: 13-210, p. 15

Re: Langlois, 1986.

BIBLIOGARAPHIE

Abrahamson, Peter et al., (1986). «Unemployment and Poverty in the Contemporary Welfare States», Acta Sociologica, 29,1: 51-60.

Akyeampong, Ernest, (1986). «Personnes travaillant à temps partiel «involontairement» au Canada, 1975-1985», Statistique Canada, la population active, Ottawa, décembre: 144-170.

Audet, Benoît, (1986). «Personnes immigrées recevant des prestations de l'aide sociale du Québec en janvier 1986», Québec, ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.

Bellemare, Diane et Lise Poulin-Simon, (1986). Le Défi du plein-emploi, un nouveau regard économique, Montréal, St-Martin.

Boismenu, Gérard et François Rocher, (1986). «Vers une réorientation des politiques sociales au Canada?», Revue internationale d'action communautaire, 16/56: 119-130.

Brossard, Michel et Marcel Simard, (1986). Les statuts de travail, Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail, Québec, Les publications du Québec.

Caire, Guy, (1982). «Précarisation des emplois et régulation du marché du travail», Sociologie du travail, 2: 135-158.

Canada, (1985). Commission Macdonald, Rapport. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 3 tomes.

Canada, (1986). Commission Forget, Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Résumé), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Clerc, Denis, (1986). «A propos de quelques stratégies: de la redistribution au revenu minimum garanti», Revue internationale d'action communautaire, 16/56: 133-142.

Conseil canadien de développement social, (1986). «Travail et revenu, les années 1990», Perspectives, 4, 1, automne: 1-16.

Conseil national du bien-être social, (1985). Profil de la pauvreté 1985, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Dommergues, Pierre, (1982). «Les travailleurs américains victimes de la restructuration», Le monde diplomatique, mars et octobre.

Ewald, François, (1986). L'Etat-providence, Paris, Grasset.

Fortin, Pierre, (1986). «Conjoncture, démographie et politiques: où va le chômage des jeunes au Québec», Une société des jeunes?, Québec, IQRC: 191-207.

Garfinkel, Irwin et Robert Haveman, (1986). «Les politiques américaines contre la pauvreté: quelques propositions», Revue internationale d'action communautaire, 16/56: 77-93.

Gauthier, Madeleine, (1986). «Sont-ils pauvres? Le cas des jeunes sans emploi», Québec, IQRC, (miméo).

Godbout, Jacques et Jean-Pierre Collin, (1977). Les organismes populaires en milieu urbain: contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle? Montréal, INRS-Urbanisation.

Godet, Michel, (1980). «A la recherche des emplois pour demain», Economie et Humanisme, 254: 55-68.

Greffe, Xavier, (1978). L'impôt des pauvres, nouvelle stratégie de la politique sociale, Paris, Dunod.

Grell, Paul et Anne Wéry, (1980). «La relativité du concept de pauvreté», Economie et Humanisme, 254: 21-33.

Guérin. Gilles, (1986). Les jeunes et le marché du travail, Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail, Québec, Les publications du Québec.

Guillaume, Michel, (1983). Partager le travail, Paris, Presses universitaires de France.

Gunderson, Morley, (1983). Economics of Poverty and Income Distribution, Toronto, Butterworths.

Harrington, Michael, (1984). The New American Poverty, New York, Holt, Rinehart & Winston.

Hohl, Janine, (1984). Guerre à la pauvreté et réorganisation scolaire: l'enjeu des milieux défavorisés à Montréal, Thèse de doctorat de 3e cycle, Université de Paris VIII.

Hum, Derek P.J., (1979). «La pauvreté, les politiques et l'expérimentation sociale au Canada: données historiques et chronologiques», Observations sur les revenus au Canada, Ottawa, Conseil économique du Canada, 349-362.

Lamonde, Pierre et Jean-Pierre Bélanger, (1986). L'utopie du plein emploi, Montréal, Boréal.

Langlois, Simon, (1986). «Les seuils de pauvreté: une variété de points de vue sur un même phénomène», Québec, Université Laval, Département de sociologie, (miméo).

Langlois, Simon, (1986a). «Les rigidités sociales et l'insertion des jeunes dans la société québécoise», Une société des jeunes?, Québec, IQRC: 301-323.

Lesemann, Frédéric, (1970). «A propos de la «culture de pauvreté»», Intervention, 28: 3-14.

Lesemann, Frédéric, (1970a). «Culture de pauvreté et marginalité», Intervention, 30:23-28.

Lesemann, Frédéric et Michel Thiénot, (1972). Animations socialesau Québec, Montréal, Université de Montréal.

Lesemann, Frédéric, (1981). Du pain et des services, la réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Montréal, St-Martin.

Levitan, Sar A., (1986). «Critique de la position conservatrice contre les programmes de création d'emplois», Revue internationale d'action communautaire, 16/56: 107-112.

Linteau, D.A., R. Durocher, J.C. Robert, F. Ricard, (1986). Histoire du Québec contemporain: le Québec depuis 1930, Montréal, Boréal.

Lion, Antoine et Pierre Maclouf, (1982). L'insécurité sociale, Paris, Ed. Ouvrières.

Messier, Suzanne, (1984). Les femmes, ça compte, Québec, Les publications du Québec.

Michelena, Justo, (1983). Jeunes sans avenir: propos et confidences, Montréal, Service de la recherche CSSMM.

Mossé, Jacqueline, (1983). Les riches et les pauvres, Paris, Seuil.

Ogien, Ruwen, (1983). Théories ordinaires de la pauvreté, Paris, Presses universitaires de France.

Piore, Michael J., (1973). «Notes for a Theory of Labor Market Stratification» in Edwards R. et al., Labor Market Segmentation, New York, Lexington Books.

Piore, Michael J. & P.B. Dockinger, (1975). «Inemployment and the Dual Labor Market», The Public Interest.

Québec, (1971). Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Rapport, La sécurité du revenu.

Québec, (1972). Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Rapport, Les services sociaux.

Québec, (1984). Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Québec, Ministère des Finances.

Québec, (1984a). Les mouvements de clientèle à l'aide sociale, Québec, Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu.

Québec, (1986). La main-d'oeuvre et l'emploi, bilan 1985, Québec, Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu.

Québec, (1986a). Les 15-29. Portrait statistique des jeunes par région, Québec, Bureau de la statitique du Québec, Les publications du Québec.

Québec, (1987). Aperçu de la situation économique du Québec en 1986.

Renaud, Gilbert, (1978). L'éclatement de la profession en service social, Montréal, St-Martin.

Saint-Jean, Lise, (1986). «La pauvreté des femmes: l'exemple de la mono-parentalité féminine», Montréal, IQRC, (miméo).

Schiller, Bradley R., (1984). The Economics of Poverty and Discrimination, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Smith, Joan, (1984). «The Paradox of Women's Poverty: Wage-Earning Women and Economic Transformation», Signs, 10, 2: 291-310.

Stuart, Henry, (1982). «The Working Unemployed: Perspectives on the Informal Economy and Unemployment», The Sociological Review, 30, 3. 460-473.

Townsend, Peter, (1979). Poverty in the United Kingdom, London, Pelican Books.

Tussing, A. Dale, (1975). Poverty in a Dual Economy, New York, St-Martin's Press.

Rapports de recherche et synthèses critiques publiés dans le cadre du programme de recherche de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.

1. Le rôle de l'Etat dans les services de santé et les services sociaux

No 1[1] Gilles Beausoleil – *Intervention socio-économique de l'Etat. Problèmes et perspectives.*
Gérard Bélanger – *La croissance du secteur public: une recension des écrits économiques*
Diane Bellemarre, Ginette Dussault, Lise Poulin Simon – *Regard économique sur le devenir de l'Etat.*
Jacques T. Godbout – *L'Etat localisé.*
Lionel Groulx – *L'Etat et les services sociaux.*
Réjean Landry – *Prospective des interventions de l'Etat.*
Frédéric Lesemann, Jocelyne Lamoureux – *Le rôle et le devenir de l'Etat-providence.*

2. La transformation du tissu social

No 2 Gilles Bibeau – *A la fois d'ici et d'ailleurs: les communautés culturelles du Québec dans leurs rapports aux services sociaux et aux services de santé.*
No 3 Doris Hanigan – *Le suicide chez les jeunes et les personnes âgées: une recension des écrits et propositions d'action.*
No 4 Frédéric Lesemann – *Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux.*
No 5 Monique Provost – *Les nouveaux phénomènes sociaux: la catégorie sociale "jeunesse".*
No 6 Marc Renaud, Sylvie Jutras, Pierre Bouchard – *Les solutions qu'apportent les Québécois à leurs problèmes sociaux et sanitaires.*
No 7 Eric Shragge, Taylor Létourneau – *Community – Initiated Health and Social Services.*
No 8 Rita Therrien – *La contribution informelle des femmes aux services de santé et aux services sociaux.*
No 9 Michel Tousignant et al. – *Utilisation des réseaux sociaux dans les interventions. Etat de la question et propositions d'action.*

3. L'évolution des indicateurs et des problèmes de santé

No 10 Ellen Corin – *Les dimensions sociales et psychiques de la santé: outils méthodologiques et perspectives d'analyse.*
No 11 John Hoey et al. – *L'Etat de santé des Québécois: un profil par région socio-sanitaire et par département de santé communautaire*

---

[1]Ce document comprend 7 rapports publiés en un seul volume sous le titre "Le rôle de l'Etat."

No 12 Jennifer O'Loughlin, Jean-François Boivin - *Indicateurs de santé, facteurs de risque liés au mode de vie et utilisation du système de soins dans la région centre-ouest de Montréal.*

4. Le cadre législatif, réglementaire et organisationnel du système des services de santé et des services sociaux

No 13 Paul R. Bélanger, Benoît Lévesque, Marc Plamondon - *Flexibilité du travail et demande sociale dans les CLSC.*

No 14 Jean Bernier et al. - *L'allocation des ressources humaines dans les conventions collectives des secteurs de la santé et des services sociaux.*

No 15 Jean Bernier, Guy Bellemarre, Louise Hamelin Brabant - *L'impact des conventions collectives sur l'allocation des ressources humaines dans les centres hospitaliers.*

No 16 Georges Desrosiers, Benoît Gaumer - *Des réalisations de la santé publique aux perspectives de la santé communautaire.*

No 17 Georges Desrosiers, Benoît Gaumer - *L'occupation d'une partie du champ des soins de première ligne par l'hôpital général: faits, conséquences, alternatives.*

No 18 Gilles Dussault, Jean Harvey, Henriette Bilodeau - *La réglementation professionnelle et le fonctionnement du système socio-sanitaire.*

No 19 Barbara Heppner, Linda Davies - *Analysis of the Division of Labour and the Labour Force in Social Service Structures in Québec: Towards a New Definition of Professionalism.*

No 20' Louise Hélène Richard, Patrick-A. Molinari - *L'organisation interne des établissements de santé et de services sociaux: modifications et mutations de 1981 à 1987.*

Jacques David, Andrée Lajoie - *L'évolution législative du régime de négociations collectives dans le secteur public québécois.*

Louise Hélène Richard, Patrick-A. Molinari - *Aspects juridiques de la structuration des établissements du réseau des affaires sociales.*

Louise Hélène Richard, Patrick-A. Molinari - *Les statuts des professionnels de la santé et le contrôle de leurs activités.*

Andrée Lajoie, Anik Trudel - *Le droit aux services, évolution 1981-1987.*

No 21 Deena White, Marc Renaud - *The Involvement of the Public Health Network in Occupational Health and Safety: a Strategic Analysis.*

---

e document comprend 5 rapports publiés en un seul volume
ous le titre "Le droit des services de santé et des services
ociaux: évolution 1981-1987."

5. **La place du secteur communautaire et du secteur privé et leurs rapports avec le réseau public**

No 22 Jacques T. Godbout, Murielle Leduc, Jean-Pierre Collin – *La face cachée du système.*

No 23 Nancy Guberman, Henri Dorvil, Pierre Maheu – *Amour, bain, comprimé ou l'ABC de la désinstitutionnalisation.*

No 24 Jocelyne Lamoureux, Frédéric Lesemann – *Les filières d'action sociale.*

No 25[1] Céline Mercier – *Désinstitutionnalisation, orientation générale des politiques et organisation des services sociaux.*
Céline Mercier – *Désinstitutionnalisation et distribution des services sociaux selon les types de clientèles, d'établissements, de régions.*

6. Les systèmes d'information

No 26 Daniel Pascot et al. – *Bilan critique et cadre conceptuel des systèmes d'information dans le domaine de la santé et des services sociaux.*

No 27 Martin Poulin, Georgette Béliveau – *L'utilisation et le développement de l'informatique dans les services sociaux.*

7. Les coûts et le financement du système des services de santé et des services sociaux

No 28 Clermont Bégin, Bernard Labelle, Françoise Bouchard – *Le budget: le jeu derrière la structure.*

No 29 André-Pierre Contandriopoulos, Anne Lemay, Geneviève Tessier – *Les coûts et le financement du système socio-sanitaire.*

No 30 Gilles DesRochers – *Financement et budgétisation des hôpitaux.*

No 31 Hélène Desrosiers – *Impact du vieillissement sur les coûts du système de santé et des services sociaux: les véritables enjeux.*

No 32 Thomas Duperré – *La perspective fédérale-provinciale.*

No 33 Pran Manga – *The Allocation of Health Care Resources: Ethical and Economic Choices, Conflicts and Compromise.*

No 34 Yvon Poirier – *Evolution et impact des structures de financement fédérales et provinciales sur la recherche en santé au Québec.*

No 35 Claude Quiviger – *Centres communautaires locaux de services sociaux et de santé: étude comparative Québec – Ontario.*

No 36 Lee Soderstrom – *Privatization: Adopt or Adapt?*

No 37 Yves Vaillancourt et al. – *La privatisation des services sociaux.*

---

[1] Ce document comprend 2 rapports publiés en un seul volume sous le titre "La désinstitutionnalisation: orientation des politiques et distribution des services".

8. Les services sociaux: évolution, comparaison, clientèles, évaluation

No 38 André Beaudoin - *Le champ des services sociaux dans la politique sociale au Québec.*

No 39 Elaine Carey-Bélanger - *Une étude comparative des systèmes de bien-être social avec référence particulière à l'organisation des services sociaux: Finlande, Suède, Québec.*

No 40 Marc Leblanc, Hélène Beaumont - *La réadaptation dans la communauté au Québec: inventaire des programmes.*

No 41 Jocelyn Lindsay, Chantal Perrault - *Les services sociaux en milieu hospitalier.*

No 42 Robert Mayer, Lionel Groulx - *Synthèse critique de la littérature sur l'évolution des services sociaux au Québec depuis 1960.*

No 43 Francine Ouellet, Christiane Lampron - *Bilan des évaluations portant sur les services sociaux.*

No 44 Marie Simard, Jacques Vachon - *La politique de placement d'enfants: étude d'implantation dans deux régions du Québec.*

9. Le développement de la technologie

No 45[1] Renaldo Battista - *La dynamique de l'innovation et de la diffusion des technologies dans le domaine de la santé.*
Gérard de Pouvourville - *Progrès technique et dépenses de santé: le rôle de l'intervention publique.*
Fernand Roberge - *La prospective technologique dans le domaine de la santé.*
David Roy - *Limitless Innovation and Limited Resources.*

Tous ces documents sont en vente dans les librairies de *Les Publications du Québec* ou par son comptoir postal.
(418)643-5150 ou 1-800-463-2100

---

[1] Ce document comprend 4 rapports publiés en un seul volume sous le titre "Le développement de la technologie"

Le programme de recherche a constitué, avec la consultation générale et la consultation d'experts, l'une des trois sources d'information et l'un des principaux programmes d'activités de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.

Ce programme avait notamment pour objectifs de contribuer à la compréhension des problèmes actuels du système des services de santé et des services sociaux, de vérifier l'impact de diverses hypothèses de solutions et, à plus long terme, de stimuler la recherche dans ce domaine.

Afin de rendre compte de ce programme de recherche, la Commission a décidé, sur recommandation du comité scientifique, de publier une collection des synthèses critiques et des recherches. Le présent document s'inscrit dans le cadre de cette collection.